

Број: 01-83/17

Подгорица, 30.06.2017. године

Заштитник људских права и слобода Црне Горе, у складу са одредбом члана 41 Закона о Заштитнику/ци људских права и слобода Црне Горе ("Службени лист ЦГ", бр. 42/2011 и 32/2014), након спроведеног испитног поступка по притужби Српског националног савјета, даје следеће

МИШЉЕЊЕ

I УВОД

Српски национални савјет поднио је притужбу због наведеног кршења Уставом гарантоване равноправности ћириличног писма. Српски национални савјет је организација која се бави заштитом идентитета српског народа у Црној Гори, те са становишта задовољења процесних претпоставки за отпочињање и вођење поступка има својство активно легитимисаног лица и правни интерес да затражи заштиту и испитивање поштовања уставне гаранције о равноправности ћириличног са латиничним писмом.

У притужби је, у битном, наведено:

- Да је ћирилично писмо готово у потпуности изопштено из државног и административног комуницирања што је тежак ударац очувању српског националног, културног и језичког идентитета;
- Да ћирилица има статус само дозвољеног, али не равноправног и обавезујућег писма;
- Да су сви јавни натписи, називи установа, институција, школа, улица и сви путокази исписани латиницом;
- Да изопштеност ћириличног писма доводи до дискриминације српског народа у Црној Гори, односно оног дијела овдашњег становништва који то писмо доживљавају као један од најважнијих чинилаца свог националног, културног, језичког и духовног идентитета, али и до незапамћеног насиља над историјом и културом Црне Горе.

II ИСПИТНИ ПОСТУПАК

2.1. Заштитник људских права и слобода Црне Горе је, сагласно одредбама члана 35 Закона затражио изјашњење од Скупштине Црне Горе, Владе Црне Горе и Врховног суда Црне Горе - носилаца законодавне, извршне и судске гране власти.

У изјашњењу, Су В број 150/17 од 03.03.2017. године, Врховни суд Црне Горе, између осталог, наводи:

- Да је чланом 13 став 2 Устава Црне Горе прописано да су ћирилично и латинично писмо равноправни, а чланом 6 став 3 да је свако обавезан да поштује права и слободе других;
- Да је право сваког грађанина да се определијели да ли ће користити ћирилично или латинично писмо, те да такво право има сваки судија и свако друго лице запослено у суду;
- Да се у судовима могу равноправно користити ћирилично и латинично писмо, а да је ствар избора сваког појединца који сачињава одређени писани акт да ли ће користити једно или друго писмо;
- Да је, као и судије и остали запослени, свака странка слободна у свом избору које ће писмо користити;
- Да су наводи притужбе о “обавезујућем писму” у супротности са уставним одредбама.

У Изјашњењу, бр. 00-32-5/17-49 од 14.03.2017. године, Скупштина Црне Горе, између осталог, наводи:

- Да Скупштина Црне Горе поштује одредбе Устава Црне Горе, којима је прописано да су ћирилично и латинично писмо равноправни;
- Да је у ранијем периоду упућен позив посланицима у Скупштини Црне Горе, у циљу предузимања корака на успостављању система за употребу ћириличног писма у документима који се упућују посланицима, који за тим искажу потребу, и то: дописе генералног секретара, предлоге интерних прописа, истраживачке радове на захтјев посланика, новости из институција ЕУ, протоколарна обавјештења и најаве, акта за сазивање Скупштине, односно радних тијела на сједнице, као и извјештаје радних тијела поводом разматрања предлога аката;
- Да су, за потребе израде посланичке легитимације, дописом обавијештени посланици на могућност изјашњавања на којем писму (ћирилица или латиница) желе испис имена и презимена, као и текста у посланичкој легитимацији;
- Да су табле на згради Скупштине Црне Горе, са натписима назива Скупштине, исписане и на ћириличном и на латиничном писму;
- Да је Скупштина Црне Горе у децембру 2016. године објавила Јавни конкурс за набавку идејно-графичког рјешења за заштитни знак Скупштине Црне Горе, који обухвата знак (графички симбол) и назив-испис Скупштине Црне Горе (словни дио), у колор и црно-бијелој варијанти, са словним знацима ћириличног и латиничног писма, што је још један од показатеља да Скупштина води рачуна о заступљености ћириличног писма;
- Да активности које се предузимају у циљу употребе ћириличног писма стварају потребу за додатним финансијским и техничким средствима, додатним људским ресурсима, али и да могу довести до другачијег начина организовања посла.

У прилогу изјашњења, бр. 00-32-5/17-49 од 14.03.2017. године, достављено је сљедеће:

- Копија дописа посланику/ци Скупштине Црне Горе бр. 00-32-5/16-49/1 од 25. јула 2016. године;
- Копија примјерка дописа клубу посланика/ца бр. 00-32-5/16-49 од 16. децембра 2016. године;

- Фотографија табли са натписима назива Скупштине Црне Горе, исписаних и на ћириличном и на латиничном писму.

Генерални Секретаријат Владе Црне Горе је, поступајући по нашем акту затражио од Министарства за људска и мањинска права изјашњење на наведени акт, па је овај Секретаријат, актом бр. 02-517/3 од 14.03.2017. године, доставио Изјашњење ресорног министарства, бр. 01-023-222/17-2 од 06.03.2017. године, у којем је, између осталог, наведено:

- Да Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, одредбом члана 14, прописује забрану дискриминације, према којој одредби се, уживање права и слобода предвиђених овом конвенцијом обезбјеђује без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално или социјално поријекло, веза са неком националном мањином, имовина, рођење или други статус;

- Да Протокол бр. 12 уз Европску конвенцију, чланом 1, такође прописује општу забрану дискриминације, према којим одредбама се уживање сваког права које закон предвиђа мора обезбиједити без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално или социјално поријекло, веза са неком националном мањином, имовина, рођење или други статус, а јавне власти не смију ни према коме вршити дискриминацију по наведеним основима;

- Да су људска права у Црној Гори гарантована и заштићена Уставом Црне Горе, законима и осталим прописима донијетим у складу са Уставом, уз обезбјеђење највећег степена поштовања међународних стандарда у области спровођења и заштите људских права и слобода;

- Да Устав посвећује велику пажњу заштити идентитета мањинских народа и других мањинских националних заједница којима се јемче права и слободе које могу користити појединачно и у заједници са другима;

- Да је Црна Гора уставно дефинисана као грађанска, демократска, еколошка и држава социјалне правде, заснована на владавини права;

- Да је носилац суверености грађанин који има црногорско држављанство ;

- Да Устав Црне Горе даје правну основу за промовисање, јачање и унапређење заштите основних људских права и слобода и потврђује обавезу Црне Горе да поштује међународне стандарде у том контексту;

- Да Устав Црне Горе у члану 13 став 1 утврђује да је у Црној Гори службени језик црногорски, а у ставу 2 да су ћирилично и латинично писмо равноправни , док у ставу 3 истог члана, да су српски, босански, албански и хрватски језик у службеној употреби;

- Да је Законом о забрани дискриминације прописано да је забрањен сваки облик дискриминације, по било ком основу, као и да је дискриминација свако неоправдано, правно или фактичко, непосредно или посредно прављење разлике или неједнако поступање, односно пропуштање поступања према једном лицу, односно групи лица у односу на друга лица, као и искључивање, ограничавање или давање првенства неком лицу у односу на друга лица, које се заснива на раси, боји коже, националној припадности, друштвеном или етничком поријеклу, вези са неким мањинским народом или мањинском националном заједницом,

језику, вјери или увјерењу, политичком или другом мишљењу, полу, родном идентитету, сексуалној оријентацији, здравственом стању, инвалидитету, старосној доби, имовном стању, брачном или породичном стању, припадности групи или претпоставци о припадности групи, политичкој партији или другој организацији, као и другим личним својствима;

- Да је Законом о забрани дискриминације препозната и прописана заштита од дискриминације по различитим облицима (узнемиравање и сексуално узнемиравање, сегрегација, говор мржње, дискриминација у коришћењу објеката и површина у јавној употреби, дискриминација у пружању добара и услуга, дискриминација по основу здравственог стања) и областима (дискриминација у области васпитања, образовања и стручног оспособљавања, дискриминација у области рада, расна дискриминација и дискриминација по основу вјере или увјерења, дискриминација лица са инвалидитетом и сл.);

- Да је Уставом Црне Горе прописано да су ћирилично и латинично писмо равноправни, али да ћирилично писмо нема статус овабезујућег писма;

- Да су неоправдани и без правног основа наводи из притужбе да ћирилица има статус дозвољеног али не и равноправног писма, јер се у пракси оба писма користе у јавним натписима, називима установа, институција, школа, улица, путоказа, као и у комуникацији државне администрације равноправно са латиничним писмом.

Имајући у виду питања која притужба покреће, ради потпуног и правилног утврђивања чињеничног стања извршен је преглед званичних сајтова органа законодавне, извршне и судске гране власти, као и сајтова јединица локалне самоуправе. Прегледом је утврђен начин и степен коришћења ћириличног писма приликом објава текстова, закона/подзаконских аката, статута, одлука и других општих аката, јавних исправа и других исправа које су од интереса за остваривање законом утврђених права грађана.

III УТВРЂЕНЕ ЧИЊЕНИЦЕ

У притужби се тврди да “изопштеност ћириличног писма из државног и административног комуницирања”, предстаља „тежак ударац очувању српског националног, културног и језичког идентитета“, те да то “доводи до дискриминације српског народа у Црној Гори, односно оног дијела овдашњег становништва које то писмо доживљава као један од најважнијих чинилаца свог националног, културног, језичког и духовног идентитета, али и до незапамћеног насиља над историјом и културом Црне Горе”. Иако се у притужби не указује на конкретни случај дискриминације по основу писма које је лице или група лица користило или користи у писаној комуникацији, Заштитник је, имајући у виду питања која притужба покреће, спровео испитни поступак како би утврдио у којој се мјери ћирилично и латинично писмо користе у јавној и службеној комуникацији. На основу података из притужбе, изјашњења и достављене документације, као и на основу прикупљених података о коришћењу ћириличног и латиничног писма на званичним сајтовима органа законодавне, извршне и судске власти и јединица локалне самоуправе, као и материјала који су на њима објављени, утврђене су слjedeће чињенице:

- Да је Генерални секретар Скупштине Црне Горе, дописом бр. 00-32-5/16-49/1 од 25. јула 2016. године, обавијестио посланике/це о могућности изјашњавања да им се одређени

материјали настали у раду Скупштине достављају на ћириличном писму, и то: дописи генералног секретара; предлози интерних прописа; истраживачки радови на захтјев посланика/ца; новости из институција ЕУ; протоколарна обавјештења и најаве; акта за сазивање Скупштине, односно радних тијела на сједнице; извјештаји радних тијела поводом разматрања предлога аката;

- Да је Генерални секретар Скупштине Црне Горе, дописом бр. 00-32-5/16 од 16. децембра 2016. године, обавијестио посланике/це да се за потребе израде посланичке легитимације за посланике 26. сазива Скупштине Црне Горе изјасне на којем писму (ћирилица или латиница) желе упис имена и презимена, као и текста у посланичкој легитимацији;

- Да је сајт Скупштине Црне Горе израђен само на латиничном писму, без ћириличне верзије писма;

- Да је сајт Владе Црне Горе, заједно са њеним ресорним министарствима, израђен и на ћириличном и на латиничном писму, с тим што већина докумената, прописа, закона, подзаконских аката, образаца/захтјева и других садржаја има само латиничну верзију текста, док су само наслови објава и називи прописа исписани и на ћириличном писму;

- Да је сајт Предсједника Црне Горе израђен само на латиничном писму, без ћириличне верзије писма;

- Да је сајт судова Црне Горе израђен само на латиничном писму, без ћириличне верзије писма;

- Да су сајтови јединица локалне самоуправе доминантно израђени само на латиничном писму, а да неколико општина (Беране, Херцег Нови, Тиват, Шавник, Плужине) има верзију сајта и на латиници и на ћирилици, са праксом општине Беране и општине Плужине које имају статуте на ћириличном писму;

- Да је назив Скупштине Црне Горе, Владе Црне Горе, Предсједника Црне Горе исписан и на ћириличном и на латиничном писму.

IV РЕЛЕВАНТНО ПРАВО

Устав Црне Горе („Службени лист ЦГ“, бр. 1/2007, 38/2013) одређује:

“Службени језик у Црној Гори је црногорски.

Ћирилично и латинично писмо су равноправни.

У службеној употреби су и српски, босански, албански и хрватски језик. (члан 13)

Законом се, у складу са Уставом, уређују:

1) Начин остваривања људских права и слобода, када је то неопходно за њихово остваривање;

2) начин остваривања посебних мањинских права... (члан 16, став 1 тачка 1 и 2)

Припадницима мањинских народа и других мањинских националних заједница јемче се права и слободе која могу користити појединачно и у заједници са другима:

1) на изражавање, чување, развијање и јавно испољавање националне, етничке, културне и вјерске посебности; 2) на избор, употребу и јавно истицање националних симбола и

обиљежавање националних празника; 3) на употребу свог језика и писма у приватној, јавној и службеној употреби; 4) на школовање на свом језику и писму у државним установама и да наставни програми обухватају и историју и културу припадника мањинских народа и других мањинских националних заједница; 5) да у срединама са значајним учешћем у становништву органи локалне самоуправе, државни и судски органи воде поступак и на језику мањинских народа и других мањинских националних заједница; 6) да оснивају просвјетна, културна и вјерска удружења уз материјалну помоћ државе; 7) да сопствено име и презиме уписују и користе на свом језику и писму у службеним исправама; 8) да у срединама са значајним учешћем у становништву традиционални локални називи, имена улица и насеља, као и топографске ознаке буду исписани и на језику мањинских народа и других мањинских националних заједница; 9) на аутентичну заступљеност у Скупштини Црне Горе и скупштинама јединица локалне самоуправе у којима чине значајан дио становништва, сходно принципу афирмативне акције; 10) на сразмјерну заступљеност у јавним службама, органима државне власти и локалне самоуправе; 11) на информисање на свом језику; 12) да успостављају и одржавају контакте са грађанима и удружењима ван Црне Горе са којима имају заједничко национално и етничко поријекло, културно - историјско наслеђе, као и вјерска убјеђења; 13) на оснивање савјета за заштиту и унапређење посебних права.” (члан 79)

Међународни пакт о грађанским и политичким правима (Усвојен Резолуцијом 2200А (XXI) Генералне скупштине 16. децембра 1966. године)

У државама гдје постоје етничке, вјерске или језичке мањине не смије се лицима која припадају таквим мањинама ускратити право да, заједно са члановима своје групе, имају свој властити културни живот, да исповиједају и испољавају своју властиту вјеру или да се служе својим властитим језицима. (члан 27)

Оквирна конвенција за заштиту националних мањина (10. новембар 1994. године, Стразбур)

1. Стране уговорнице се обавезују да признају да сваки припадник националне мањине има право да користи слободно и без ометања свој мањински језик, приватно и јавно, усмено или писмено.

2. У областима традиционално или знатно насељеним припадницима националних мањина, ако то ова лица захтијевају, или такав захтјев одговара реалним потребама, стране ће у мјери у којој је то могуће настојати да осигурају услове који би омогућили употребу мањинског језика у односима између припадника националних мањина и административних органа.

3. Стране уговорнице се обавезују да гарантују право сваком припаднику националне мањине да буде обавијештен, без одлагања, на језику који разумије, о разлозима хапшења и о карактеру и узроку оптужбе против њега и да се брани на том језику, ако је потребно, уз бесплатну помоћ тумача (члан 10).

1. Стране уговорнице се обавезују да признају да сваки припадник националне мањине има право да користи своје презиме (патроним) и име на језику мањине и право на њихово званично признавање по модалитетима утврђеним у њиховом правном систему.

2. Стране уговорнице се обавезују да ће сваком припаднику националне мањине признати право да на свом мањинском језику истакне ознаке, натписе и друге информације приватне природе које су јавно видљиве.

3. У областима које су традиционално насељене знатним бројем припадника националне мањине, стране уговорнице ће настојати да у оквиру својих правних система, а укључујући гдје је то потребно и споразуме са другим државама узимајући у обзир њихове специфичне услове, да истакну традиционалне локалне називе, имена улица и друге топографске назнаке намијењене јавности и на језику мањине, ако постоји довољна тражња за таквим знацима. (члан 11)

Европска повеља о регионалним или мањинским језицима (5. новембар 1992. године, Стразбур)

1. У оквиру административних области државе, у којима број њених становника који користи регионалне или мањинске језике оправдава мјере које су наведене у овом члану, у складу са ситуацијом са сваком од тих језика, државе чланице, колико је то год разумно могуће, преузимају следеће обавезе:

а) (и) да обезбиједе да управне власти користе регионалне или мањинске језике; и (ии) да обезбиједе да њихови службеници у контактима са грађанством употребљавају регионалне или мањинске језике у односу према лицима која их користе, или (иии) да обезбиједе да они који користе регионалне или мањинске језике могу да поднесу усмене или писмене представке и добију одговор на овим језицима; или (ив) да обезбиједе да они који користе регионалне или мањинске језике могу да подносе усмене или писмене представке на овим језицима; или (в) да обезбиједе да они који користе регионалне или мањинске језике могу пуноважно да подносе документе на овим језицима; б) да се учини доступним употреба управних текстова и образаца за становништво које користи регионалне или мањинске језике на тим језицима или да се осигурају двојезичне верзије; ц) да се омогући управним властима да израђују нацрте докумената на регионалним или мањинским језицима.

2. По питању локалних и регионалних власти на чијој територији одређени број становника користи регионалне или мањинске језике, а да је тај број такав да оправдава доље поменуте мјере, државе чланице преузимају обавезу да одобре или охрабре:

а) употребу регионалних или мањинских језика у оквиру финансирања регионалних или локалних власти; б) могућност за оне који користе регионалне или мањинске језике да поднесу писмене или усмене представке на тим језицима; ц) да регионалне власти објављују своја званична документа на одговарајућим регионалним или мањинским језицима; д) да локалне власти објављују свој званични документ на одговарајућим регионалним или мањинским

језицима; е) употребу мањинских и регионалних језика у расправама у локалним парламентима, при чему се, међутим, не искључује употреба званичног језика државе; ф) употребу регионалних или мањинских језика у локалним скупштинама, без занемаривања употребе званичног језика државе; г) употребу, ако је неопходно заједно са именом на званичном језику државе, традиционалних облика имена мјеста на регионалним или мањинским језицима.

3. Што се тиче јавних служби које обезбеђују управне власти или лица која ђелују у њихово име, државе чланице предузимају, у оквиру територије на којој се регионални или мањински језици користе, у сагласности са ситуацијом сваког језика и колико је то разумно могуће:

а) да обезбиједи да ће се регионални или мањински језици користити у јавним службама; или б) да омогуће онима који користе регионалне или мањинске језике да поднесу захтјев и добију одговор на свом језику; или ц) да омогуће онима који користе регионалне или мањинске језике да поднесу захтјев на овим језицима.

4. У намјери да се остваре одредбе садржане у ставовима 1., 2. и 3. државе чланице преузимају једну или више од следећих обавеза:

а) превођење и тумачење када је то потребно; б) ангажовање или, уколико је неопходно, оспособљавање службеника и осталих запослених у оквиру јавних служби; ц) удовољавање, колико је то могуће, захтјевима запослених у јавним службама који познају неки регионални или мањински језик да буду ангажовани на територијама на којима се ови језици користе.

5. Државе чланице преузимају обавезу да допусте употребу и усвајање породичних имена на регионалним или мањинским језицима, на захтјев оних који су заинтересовани. (члан 10)

Закон о мањинским правима и слободама ("Сл. лист Републике Црне Горе", бр. 31/2006) прописује:

„Припадници мањина имају право да се самостално и слободно национално одређују, право на слободан избор и коришћење личног и породичног имена и имена своје ђеце, као и право на уписивање тих имена у матичне књиге и лична документа на свом језику и писму. Право на назив и упис назива на језику и писму мањине могу користити и организације из члана 9 овог закона. (члан 10)

Мањине и њихови припадници имају право на употребу свог језика и писма.

У јединицама локалне самоуправе у којима припадници мањине чине већину или значајан дио становништва, према резултатима последњег пописа, у службеној употреби је и језик те мањине.

Службена употреба језика мањина, у смислу става 2 овог члана, подразумијева нарочито: коришћење језика у управном и судском поступку и у вођењу управног и судског поступка, код издавања јавних исправа и вођење службених евиденција, на гласачком листићу и другом изборном материјалу и у раду представничких тијела.

На територијама локалне самоуправе из става 2 овог члана имена органа који врше јавна овлашћења, назив јединице локалне самоуправе, назив насељених мјеста, тргова и улица,

установа, пословних и других фирми и топонима исписују се и на језику и писму мањине. (члан 11)

У јединицама локалне самоуправе из члана 11 став 2 овог закона статут, одлука или други општи акти које доносе органи јединице локалне самоуправе пишу се и објављују на службеном језику и на језику и писму мањине.“ (члан 27)

Закон о Заштитнику/ци људских права и слобода Црне Горе ("Службени лист ЦГ", бр. 42/2011 и 32/2014) прописује:

“Заштитник/ца самостално и независно, на начелима правде и правичности, предузима мјере за заштиту људских права и слобода, кад су повријеђена актом, радњом или непоступањем државних органа, органа државне управе, органа локалне самоуправе и локалне управе, јавних служби и других носилаца јавних овлашћења (у даљем тексту: органи), као и мјере за спрјечавање мучења и других облика нечовјечног или понижавајућег поступања и кажњавања и мјере за заштиту од дискриминације. (члан 2 став 1)

Након завршетка испитивања повреде људских права и слобода Заштитник/ца даје мишљење о томе да ли је, на који начин и у којој мјери дошло до повреде људских права и слобода. Кад Заштитник/ца утврди да је дошло до повреде људских права и слобода, мишљење садржи и препоруку о томе шта треба предузети да би се повреда отклонила, као и рок за њено отклањање.” (члан 41)

V ЗАКЉУЧНА ОЦЈЕНА

У притужби Српског националног савјета питање употребе ћириличног писма везано је за културно и историјско наслеђе српског народа, па се у том контексту наводи да „изопштеност“ овог писма представља „тежак ударац очувању српског националног, културног и језичког идентитета”, те да доводи до “дискриминације српског народа у Црној Гори, односно оног дијела овдашњег становништва које то писмо доживљава као један од најважнијих чинилаца свог националног, културног, језичког и духовног идентитета, али и до незапамћеног насиља над историјом и културом Црне Горе”.

У вези са тим, Заштитник најприје указује да ћирилично писмо представља дио националног, културног и језичког идентитета не само српског народа, већ и црногорског народа и других народа чији језик има заједничку лингвистичку основу, а који ћирилицу користе, односно могу користити као једно од писама свог језика. Сагласно томе, забрана дискриминације лица односно групе лица на основу писма које су користили или користе у функцији је њихове заштите од неједнаког третмана којим би могли бити изложени на основу овог свог личног својства. Консеквентно томе, евентуално кршење забране дискриминације по овом основу представљало би дискриминацију на основу посебног личног својства – писма које лице, односно група лица користи, а са којим се они сами идентификују (интерна идентификација) и са којим их други идентификују (екстерна идентификација). Писмо које лице, односно група лица користи може се јавити као основ дискриминације независно од њихове националне

припадности, етничког поријекла или било ког другог личног својства. Управо зато се и не може прихватити тврђење изнијето у притужби да “изопштавање ћириличног писма из државног и административног комуницирања доводи до дискриминације српског народа у Црној Гори”.

С друге стране, потребно је имати у виду да се у самој притужби не указује на конкретан акт дискриминације лица или групе лица у вези са употребом ћириличног писма, што би подразумевало да се у притужби именује лице, односно орган јавне власти који је својим чињењем, односно пропуштањем лице, односно групу лица ставио у неједнак положај по основу писма које користи у писаној комуникацији. Због тога није могуће спровести стандардни тест дискриминације, који омогућава да се поводом одређеног поступања, односно пропуштања лица или органа јавне власти у вези са коришћењем писма изведе правилан закључак о томе да ли оно представља неоправдано прављење разлике по основу писма, тј. акт дискриминације. При томе, као што је већ речено, чак и у случају конкретног акта дискриминације лица, односно групе лица на основу ћириличног писма које су користили или користе у писаној комуникацији, не би се могло тврдити да је у питању дискриминација заснована на националној припадности, већ би то била дискриминација на основу посебног личног својства – писма које лице, односно група лица користи.

Због свега наведеног, Заштитник стоји на становишту да се одговор на питање које притужба отвара не може тражити на терену прописа о забрани дискриминације.

Уважавајући значај питања које притужба отвара, Заштитник је, користећи своје законско овлашћење, спровео испитни поступак са циљем да утврди да ли је уставна гаранција о равноправности ћириличног и латиничног писма на адекватан начин правно операционализована и законски конкретизована и какав је статус, тј. коришћење ћириличног писма у писменом општењу органа законодавне, извршне и судске гране власти међусобно и са грађанима, као и у спровођењу поступака за остваривање и заштиту права, дужности и одговорности грађана.

У вези са тим, Заштитник указује да је уставна гаранција равноправности ћириличног и латиничног писма садржана у одредби члана 13. став 2. Устава Црне Горе. Њоме је прописано да су ћирилично и латинично писмо равноправни, што подразумева да су у Црној Гори оба писма матична и да ни једно од њих нема карактер помоћног писма, те да имају исти дигнитет. Такво уставно одређење је разумљиво, јер су ћирилица и латиница два традиционална писма, дио су културног богатства Црне Горе и саставни дио слојевитог идентитета на простору Црне Горе. Равноправност ћирилице и латинице је константна уставна норма која је важила и у вријеме када је на простору Црне Горе службени језик носио назив “српско-хрватски”, а важи и данас, када је службени језик црногорски.

Иако је равноправност ћириличног и латиничног писма осјетљиво друштвено питање, значење и донети уставне гаранције равноправности ћирилице и латинице, која је израз лингвистичке стварности у Црној Гори, нијесу сасвим јасни, а сама уставна гаранција није на ваљан начин правно операционализована и законски конкретизована. Због тога није сасвим извјесно на који

се начин у пракси остварује равноправност ћирилице и латинице у службеној употреби у домену законодавства, судства и државне администрације.

Имајући у виду стандардне облике употребе било ког писма, може се закључити да уставна норма о равноправности ћириличног и латиничног писма упућује на три вида употребе ова два писма – приватну, јавну и службену.

Када је у питању приватна употреба ћириличног и латиничног писма, избор писма којим се грађани служе у писаној комуникацији, укључујући и могућност да наизмјенично користе оба писма, проистиче из права на слободу изражавања, зајемченог бројним међународним уговорима, као и чланом 47. Устава Црне Горе. Ово право подразумијева слободу грађана да говором, писаном ријечју, сликом или на други начин траже, примају и шире обавјештења и идеје, што се несумњиво односи и на употребу ћириличног, односно латиничног писма. Такође, избор писма којим ће се грађани користити у приватној писменој комуникацији проистиче и из права на приватност, које је зајемчено низом међународних уговора, као и чл. 40. Устава Црне Горе. Идентична је ситуација и у погледу јавне употребе ћириличног и латиничног писма, која подразумијева коришћење ових писма на јавним мјестима, укључујући и медије и друге облике писаног изражавања у присуству трећих лица. И у приватној и у јавној сфери живота грађани Црне Горе су потпуно слободни у избору писма које ће у појединим ситуацијама користити у писаном изражавању, односно комуникацији, а прописи о забрани дискриминације лица, односно групе лица на основу писма које користе у функцији су њихове заштите од неједнаког третмана којем би могли бити изложени на основу овог свог личног својства.

Службена употреба ћириличног и латиничног писма подразумијева употребу оба писма у свим областима службене комуникације која се оставарује у међусобној комуникацији државних органа, органа локалне самоуправе и организација које врше јавна овлашћења (у даљем тексту органи јавне власти), као и у њиховој службеној комуникацији са грађанима. У том контексту, уставна гаранција равноправности ћириличног и латиничног писма подразумијева слободу сваког да бира писмо које ће користити у писаној службеној комуникацији. Такву слободу има и лице које се обраћа органу јавне власти, али и службена лица у органима јавне власти. Према постојећој пракси, у домену службене комуникације праву лица да изабере писмо које ће користити у обраћању и писаној комуникацији са органом јавне власти не кореспондира дужност службеног лица у органу јавне власти да и сам то писмо користи у службеној комуникацији са лицем које му се обратило. Ово правило не важи једино у локалним срединама у којима је, сагласно чл. 11. Закона о мањинским правима и слободама, поред црногорског језика у службеној употреби језик мањинског народа, односно мањинске националне заједнице. У том случају лице, припадник мањинског народа, односно мањинске заједнице има право да у управним и судским поступцима и у комуникацији са органима јавне власти употребљава свој језик и писмо, чему кореспондира дужност органа јавне власти да у спровођењу судских и управних поступака, као и у свим облицима писане службене комуникације са тим припадником мањинског народа, односно мањинске националне заједнице користи његов језик и писмо.

С обзиром да право на употребу ћирилице и латинице имају припадници српског, црногорског и других народа у Црној Гори који ћирилицу доживљавају као своје традиционално писмо, питање равноправне употребе ћириличног писма не може се сагледавати искључиво с аспекта права српског народа на службену употребу српског језика и ћириличног писма. Наиме, равноправна употреба ћириличног писма не подразумеива његову искључиву употребу од стране једне националне заједнице, јер би се у супротном обесмислила уставна гаранција и намјера која се њоме тежила постићи, нити се може тумачи кроз право мањинских заједница на службену употребу свог језика и писма. Из истог разлога, у контексту уставне гаранције равноправности ћириличног и латиничног писма, у погледу права на њихову употребу не могу се по аналогији примјенити норме и стандарди који се односе на употребу мањинских језика, а који су у функцији очувања посебности и културног идентитета мањинских заједница. То је истовремено и разлог због кога се у погледу употребе ћирилице и латинице у Црној Гори не могу примјенити прописи напријед наведене Оквирне конвенције за заштиту националних мањина и Европске повеље о регионалним и мањинским језицима, јер ова два инструмента јемче право припадника националних мањина да се користе својим језиком и писмом у јавности и приликом комуницирања са тијелима власти, да истичу ознаке на језику и писму мањине и др.

Несумњиво је да из уставне гаранције равноправности ћириличног и латиничног писма произилази право сваког појединца/појединке на слободан избор писма које ће користити. Заштитник, међутим, указује да равноправност ћириличног и латиничног писма не би требало да буде сведена на слободу избора у погледу њиховог коришћења у јавној и службеној комуникацији. Равноправност ћирилице и латинице, у контексту лингвистичке стварности Црне Горе, подразумеива не само слободу у избору писма приликом обраћања органима јавне власти, већ и право на одговор и вођење поступака на писму на којем се грађанин/странка обратио/ла. Равноправност писама претпоставља и напоре државних/јавних органа/институција/установа/служби да имена својих назива истичу и на ћириличном и на латиничном писму, као и успостављање праксе истицања назива насеља, улица, тргова, споменика културе и других топографских ознака на оба писма. Такође, равноправност писама остварује се и путем електронског исписивања односно штампања значајних законских/подзаконских прописа на оба писма, јавних исправа, али и образаца/формулара/захтјева и других облика којима грађани траже остварење права или потврђују испуњење обавеза. Све поменуто добија свој пуни смисао и додатно обавезује обзиром да се држава самоиницијативно определијелила на равноправност, коју је гарантовала највишим правним актом, па је дужна предузети све разумне, објективне и дјелотворне мјере како би промовисала равноправност оба писма и обезбиједила услове који би ћирилично писмо заштитили од заборављања и изопштавања.¹

Полазећи од става да су ћирилично и латинично писмо културно богатство Црне Горе, дио њене традиције и културне баштине, да су кључни стваралачки инструменти културе и цивилизације, Заштитник је мишљења да надлежни државни органи треба да преузму свој дио

¹ Видјети предмет „Поводом неких аспеката закона о употреби језика у образовању у Белгији“ против Белгије, пресуда од 23. јула 1968. године, Серија А број 6.

одговорности за очување оба писма, што, поред осталог, подразумејева правну операционализацију и конкретизацију уставне гаранције равноправности ћирилице и латинице, као и предузимање одговарајућих мјера које би обезбиједиле примјену оба писма у јавној и службеној комуникацији.

На темељу утврђеног чињеничног стања, изјашњења носилаца три гране власти, те међународних стандарда и праксе, а полазећи од уставне одредбе да се законом, у складу са Уставом, уређује начин остваривања људских права и слобода, када је то неопходно за њихово остваривање, Заштитник даје

ПРЕПОРУКУ

Скупштини Црне Горе, Влади Црне Горе и Врховном суду Црне Горе, да, у складу са својим надлежностима

- Нормативно уреде и конкретизују уставну гаранцију равноправности ћириличног и латиничног писма и начин њеног остваривања утврђивањем одговарајућих обавеза органа јавне власти у погледу сачињавања службених аката и остваривања писане комуникације са грађанима;

- Предузимају мјере у циљу очувања ћириличног писма и примарно обезбиједите да њихови представници у контакту са грађанима употребљавају ћирилично писмо, ако је грађанин за тим исказао потребу, односно да обезбиједите да они добију одговор на ћириличном писму;

- Колико је год то разумно могуће, предузимају мјере и активности како би се значајнији закони/подзаконски акти, те статuti, одлуке и други општи акти, као и јавне исправе и друге исправе које су од интереса за остваривање законом утврђених права грађана учинили доступним и на ћириличном писму;

- Уложе додатне напоре како би се називи државних/јавних органа/институција/установа/служби исписивали и на ћириличном писму, као и називи насеља, улица, тргова и других топографских ознака.

Назначени органи су дужни доставити извјештај о намјераваним и предузетим мјерама и радњама на извршењу ове препоруке у року од 90 дана од дана пријема овог акта.

ЗАШТИТНИК
ЉУДСКИХ ПРАВА И СЛОБОДА ЦРНЕ ГОРЕ
Шућко Баковић

Достављено:

- Српском националном савјету
- Скупштини Црне Горе
- Влади Црне Горе
- Врховном суду Црне Горе