Crna Gora
Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore
Ombudsman

Kabinet Zaštitnika 020/241-642
Savjetnici 020/225-395
Centrala 020/225-395
Fax: 020/241-642
E-mail: ombudsman@t-com.me
www.ombudsman.co.me

**Број: 528/22**
**Подгорица, 28. децембар 2022. године**
**КМ/КМ**

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 Црне Гопе", бр. 42/11, 32/14, 21/17), након спроведеног испитног поступка по притужби Х.Х., даје сљедеће

**М И Ш Љ Е Њ Е**

**I УВОД**

**1.** Х.Х. поднио је притужбу због дискриминације и кршења равноправности употребе ћириличног писма у случају обиљежавања топонима дионице ауто пута Смоковац - Матешево.

**1.1.** У притужби се, у суштини, истиче да ниједан топоним на релацији од 43 км није исписан на ћириличном писму, што, како се наводи, представља урушавање језичког идентитета релативно већинског српског народа у Црној Гори и кршење равноправности употребе ћириличног писма.

**II ИСПИТНИ ПОСТУПАК**

**2.** У циљу утврђивања правно релевантних чињеница и околности, Заштитник је, сагласно одредби члана 35. став 1. Закона о Заштитнику/ци, покренуо поступак и актом бр. 528/22 од 1. септембра 2022. године затражио од Монтепута д.о.о. Подгорица да се изјасни на наводе из притужбе, као и да нас обавијести да ли је планирано да топониме на дионици ауто пупа Смоковац - Матешево, у случају да до тада већ није, обиљежи и на ћириличном писму, а сагласно уставној гаранцији о равноправности ћириличног и латиничног писма.

**2.1.** У изјашњењу достављеном Заштитнику, бр. 10516 од 21. септембра 2022. године, Монтепут д.о.о Подгорица је, у суштини, навео како слиједи:

- Да се натписи на саобраћајној сигнализацији исписују на црногорском језику, сходно члану 13, став 1 Правилника о саобраћајној сигнализацији („Службени лист Црне Горе, бр. 33/12, 58/14, 14/17 и 66/19) којим је предвиђено да се називи на саобраћајним ознакама исписују латиничним писмом.
- Да су, имајући у виду претходно наведено, у конкретном случају поступали у складу са позитивно - правним прописима који регулишу ову област, те да обиљежавање топонима на дионици аутопута није планирано и на ћириличном писму.

**2.2.** Актом бр. 31-08/22 од 31. августа 2022. године Х.Х. је обавијестио Заштитника да су 28. јула 2022. године примили Одговор бр. 07-342/22-9066/1 од Министарства капиталних инвестиција, те да у свом одговору наводе да је ријеч о међународном путу ознаке Е65 и да се натписи на саобраћајној сигнализацији исписују на црногорском и енглеском језику, те да је Правилником о саобраћајној сигнализацији предвиђено да се називи на саобраћајним ознакама исписују латиничним писмом. Х.Х. даље наводи да су приликом доношења Правилника о саобраћајној сигнализацији погрешно тумачене уставне одредбе, односно да Правилник није усклађен са Уставом Црне Горе, који у члану 13. раздваја језик и писмо као два различита појма, те да је у првом ставу истог члана наведено да се службеним језиком сматра црногорски језик, док је у следећем ставу прописано да су ћирилично и латинично писмо равноправни. С тим у вези, Х.Х. појашњава да се језик може дефинисати као сложен систем знакова на основу кога се људи у одређеној заједници споразумијевају, исказују своје мисли и осјећања, док писмо, како наводе, представља начин графичког записивања језика. Даље се наводи да је Правилником прекршен не само члан 13. Устава Црне Горе, већ и члан 145. којим је прописано да сваки пропис мора бити у сагласности са Уставом и законом. Х.Х. тражи од Заштитника да донесе мишљење да ли је доношењем наведеног Правилника дошло до кршења уставних норми, као и да пред Уставним судом Црне Горе покрене поступак за утврђивање уставности и законитости овог акта.

## III ЧИЊЕНИЦЕ И ОКОЛНОСТИ ПРЕДМЕТА

**3.** На основу спроведеног испитног поступка, притужбе, изјашњења, достављене и прибављене документације, утврђене су сљедеће чињенице релевантне за доношење мишљења:

- Називи на саобраћајним знаковима на дионици аутопута Смоковац - Матешево исписани су латиничним писмом, али не и ћириличним писмом.

- Чланом 13. Правилника о саобраћајној сигнализацији које је донијело Министарство капиталних инвестиција, уз сагласност Министарства унутрашњих послова, прописано је:

„Називи на саобраћајним знаковима исписују се латиничним писмом.

На територијама локалне самоуправе у којима припадници мањинских народа и других мањинских националних заједница чине већину или значајан дио становништва, према резултатима последњег пописа, натписи се исписују и на језику и писму мањинских народа и других мањинских националних заједница, а испод латичног натписа из става 1 овог члана.

На саобраћајни знак може се уписати одредиште у другој држави на енглеском језику и национална ознака те државе.

На путевима који су дио трансевропске путне мреже, поред натписа на црногорском језику, натпис на саобраћајној сигнализацији која обавјештава кориснике пута о стању у саобраћају и путарини може бити исписан и на другим језицима.

Називи туристичких одредишта и друге информације на знаковима туристичке сигнализације исписују се на црногорском језику, латиничним писмом и на енглеском језику, с тим да се текст прво исписује на црногорском језику.

На територијама локалне самоуправе у којима припадници мањинских народа и других мањинских националних заједница чине већину или значајан дио становништва називи туристичких одредишта и друге информације на знаковима туристичка сигнализације исписују се и на језику и писму мањинских народа и других мањинских националних заједница, а испод натписа из става 5 овог члана.“

- Министарство капиталних инвестиција је, актом бр. 07-342/22-9066/1 од 28. јула 2022. године, одговорило на допис Кабинета Предсједика Владе Црне Горе, са прилогом захтјева Х.Х., везано за обиљежавање топонима на дионици аутопута Смоковац - Матешево, у којем обавјештава Кабинет Предсједика Владе Црне Горе да је у складу са чланом 13. Правилника о саобраћајној сигнализацији („Службени лист Црне Горе“, бр. 35/21) дефинисано да се називи на саобраћајним знаковима исписују латиничним писмом, као и да је пракса, будући да се ради и о међународном путу ознаке Е65, да се натписи на саобраћајној сигнализацији исписују поред црногорског и на енглеском језику.

## IV РЕЛЕВАНТНИ ПРОПИСИ

**4. Устав Црне Горе одређује:**

**„Члан 13**

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 16, став 1, тч. 1 и 2**

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 79**

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 насљеђе, као и вјерска убјеђења; 13) на оснивање савјета за заштиту и унапређење посебних права.”

**5. Закон о мањинским правима и слободама** ("Службени лист Републике Црне Горе", бр. 031/06, 051/06, 038/07, „Службени лист Црне Горе", бр. 002/11, 008/11, 031/17) прописује:

**„Члан 11**

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.“

**6. Закон о безбједности саобраћаја на путевима** („Службени лист Црне Горе”, бр. 33/12, 58/14, 14/17, 66/19) прописује:

**„Члан 1**

Овим законом уређују се правила саобраћаја на путевима, обавезе учесника и других субјеката у саобраћају, ограничење саобраћаја, саобраћајна сигнализација, ознаке, знаци и наредбе којих се морају придржавати учесници у саобраћају, услови које морају да испуњавају возачи за управљање возилима, услови које морају да испуњавају возила, посебне мјере које се предузимају у саобраћају и друга правила и мјере којима се обезбјеђује безбједност саобраћаја на путевима.

**Члан 136 став 7**

Облик, садржај, величину, услове и начин постављања саобраћајних знакова прописује орган државне управе надлежан за послове саобраћаја, уз сагласност Министарства.

**Члан 151 став 2**

Облик, садржај, величину, услове и начин постављања семафора ближе прописује орган државне управе надлежан за послове саобраћаја, уз сагласност Министарства.

**Члан 152 став 4**

Облик, садржај, величину, услове и начин постављања свјетлосних ознака на путу ближе прописује орган државне управе надлежан за послове саобраћаја, уз сагласност Министарства.

**Члан 153 став 7**

Облик, садржај, величину, услове и начин постављања ознака на коловозу и тротоару ближе прописује орган државне управе надлежан за послове саобраћаја, уз сагласност Министарства.“

**7. Закон о Заштитнику/ци људских права и слобода Црне Горе** ("Службени лист Црне Горе", бр. 42/11, 32/14, 21/17) прописује:

**„Члан 2 став 1**

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 41**

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.”

**8. Међународни пакт о грађанским и политичким правима:**

**Члан 27**

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.

**9. Оквирна конвенција за заштиту националних мањина:**

**Члан 10 став 1 и 2**

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.

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.

**Члан 11 став 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 назнакама.

**V ЗАКЉУЧНА ОЦЈЕНА**

**10.** Х.Х. поднио је притужбу због дискриминације и кршења равноправности употребе ћириличног писма у обиљежавању топонима на дионици ауто пута Смоковац - Матешево, истичући да ниједан топоним на релацији од 43 км није исписан на ћириличном писму. Х.Х. питање употребе ћириличног писма везује за језички идентитет српског народа у Црној Гори.

**11.** У вези са притужбеним наводима којима се употреба ћириличног писма везује за језички идентитет српског народа у Црној Гори, а необиљежавање топонима на ћириличном писму за дискриминацију, Заштитник подсјећа на ставове изнијете у Мишљењу бр. 01-83/17 од 30. јуна 2017. године:

*„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".*

**12.** Дакле, питање употребе ћириличног писма мора се одвојено посматрати од националног, културног и језичког наслеђа и идентитета Српског народа у Црној Гори, јер ћирилично писмо представља писмо не само једног народа у Црној Гори, већ и других народа који ћирилично писмо користе, његују и доживљавају га културним и језичким богатством.

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

**14.** Уважавајући значај питања које притужба отвара, Заштитник је, користећи своје законско овлашћење, спровео испитни поступак и затражио изјашњење од Монтепута д.о.о. Подгорица. У вези са тим, опет подсјећамо на ставове изнијете у Мишљењу бр. 01-83/17 од 30. јуна 2017. године:

*„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 подразумијева 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 домети 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."*

**15.** Враћајући се на конкретан случај, Монтепут д.о.о. Подгорица је у изјашњењу достављеном Заштитнику навео да се, сагласно члану 13 став 1 Правилника о саобраћајној сигнализацији, називи на саобраћајним знаковима исписују латиничним писмом, те да се у конкретном случају поступало у складу са позитивно - правним прописима који регулишу ову област, односно да обиљежавање топонима на дионици аутопута Смоковац - Матешево није планирано и на ћириличном писму. Аналоган одговор садржан је и у допису Министарства капиталних инвестиција који је Заштитнику доставио Х.Х. , а у којем се, између осталог, истиче да је у складу са чланом 13 Правилника о саобраћајној сигнализацији дефинисано да се називи на саобраћајним знаковима исписују латиничним писмом, као и да је пракса, будући да се ради и о међународном путу ознаке Е65, да се натписи на саобраћајној сигнализацији исписују поред црногорског и на енглеском језику.

**16**. Дакле, неспорно је да је Монтепут д.о.о Подгорица поступао у складу са важећим Правилником о саобраћајној сигнализацији којим је у одредби члана 13 став 1 прописано да се називи на саобраћајним знаковима исписују латиничним писмом. Међутим, Заштитник остаје при већ датом мишљењу да надлежни државни органи треба да преузму свој дио одговорности за очување оба писма, и латиничног и ћириличног, што, поред осталог, подразумијева правну операционализацију и конкретизацију уставне гаранције равноправности ћирилице и латинице, као и предузимање одговарајућих мјера које би обезбиједиле примјену оба писма.

**17.** У предмету одлучивања, са становишта правне конкретизације, било би неопходно измијенити Правилник о саобраћајној сигнализацији на начин којим би се предвидјело да се називи на саобраћајним знаковима, осим на латиничном писму, исписују и на ћириличном писму. У складу са таквим одређењем, Монтепут д.о.о Подгорица би био у обавези да топониме, односно називе на саобраћајним знаковима на дионици ауто пута Смоковац - Матешево обиљежава и на ћириличном писму.

**18.** У већ датом мишљењу Заштитник је заузео став да равноправност писама, између осталог, „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.“ Како се држава опредијелила на равноправност оба писма, коју је гарантовала највишим правним актом, то је њена обавеза да предузме све разумне, објективне и дјелотворне мјере како би промовисала равноправност оба писма и обезбиједила услове који би ћирилично писмо заштитили од заборава и изопшавања.

**19.** Слиједом изнијетог, као и чињенице да је Монтепут д.о.о Подгорица поступао у складу са важећим Правилником о саобраћајној сигнализацији којим је у одредби члана 13 став 1 прописано да се називи на саобраћајним знаковима исписују латиничним писмом, као и да је Правилник о саобраћајној сигнализацији донијело Министарство капиталних инвестиција, уз сагласност Министарства унутрашњих послова, Заштитник

**ПРЕПОРУЧУЈЕ**

**Министарству капиталних инвестиција**

*- Да у циљу очувања ћириличног писма као једног од два равноправна писма приступи измјенама Правилника о саобраћајној сигнализацији како би се створили услови да се називи на саобраћајним знаковима, осим на латиничном писму, исписују и на ћириличном писму.*

Министарство капиталних инвестиција дужно је доставити извјештај о предузетим мјерама и радњама на извршењу дате препоруке у року од 30 дана од дана пријема мишљења.

*ЗАМЈЕНИЦА ЗАШТИТНИКА*
*ЉУДСКИХ ПРАВА И СЛОБОДА ЦРНЕ ГОРЕ*
***Нерма Добарџић***

***Доставити:***
- Подносиоцу притужбе;
- Монтепуту д.о.о.;
- Министарству капиталних инвестиција;
- Министарству унутрашњих послова - на упознавање;
- а/а.