

# USTAVNI SUD CRNE GORE

PODGORICA

Vlada Crne Gore, na sjednici od \_\_\_\_\_ 2026. godine, razmotrila je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 33a Zakona o rodnoj ravnopravnosti („Službeni list RCG“, broj 46/07 i „Službeni list CG“, br. 73/10 i 35/15), koju je podnijela Milica Kovačević iz Podgorice, i s tim u vezi daje sljedeće

## MIŠLJENJE

Podnositeljka inicijative, između ostalog, navodi da osporena odredba člana 33a Zakona o rodnoj ravnopravnosti („Službeni list RCG“, broj 46/07 i „Službeni list CG“, br. 73/10 i 35/15) nije u saglasnosti sa Ustavom Crne Gore, jer se, prema navodima inicijative, propisivanjem prekršajne odgovornosti zbog nekorišćenja rodno osjetljivog jezika zadire u slobodu izražavanja, pravo na upotrebu jezika i pisma, pravnu sigurnost i načelo određenosti pravne norme. Nadalje ističe da se posebno problematizuje obaveza iz člana 13a Zakona, prema kojoj su organi, mediji, privredna društva, druga pravna lica i preduzetnici/ce dužni da u svom radu koriste rodno osjetljivi jezik i da u aktima kojima se odlučuje o pravima i obavezama zaposlenih, kao i u drugim javnim ispravama i evidencijama, nazive radnih mjesta, zanimanja, zvanja i funkcija izražavaju u prirodnom rodu lica na koje se ti akti odnose.

Smatramo da nema osnova za prihvatanje podnesene inicijative.

Članom 13a Zakona o rodnoj ravnopravnosti propisano je da su organi, mediji, privredna društva, druga pravna lica i preduzetnici/ce dužni da u svom radu koriste rodno osjetljivi jezik i da u aktima o zasnivanju radnog odnosa, odnosno ugovoru o radu, aktima o izboru, imenovanju, odnosno postavljenju, kao i u aktima o izboru u akademsku zvanja, aktima o raspoređivanju i drugim aktima kojima se odlučuje o pravima i obavezama zaposlenih i drugim javnim ispravama i evidencijama, sve nazive radnih mjesta, zanimanja, zvanja i funkcija izražavaju u prirodnom rodu lica na koje se ovi akti odnose.

Članom 33a Zakona propisano je da će se novčanom kaznom u iznosu od 500 eura do 5.000 eura kazniti za prekršaj pravno lice ako u svom radu ne koristi rodno osjetljivi jezik, odnosno ako u aktima iz člana 13a Zakona ne izražava nazive radnih mjesta, zanimanja, zvanja i funkcija u prirodnom rodu lica na koje se akti odnose. Istom odredbom propisane su i novčane kazne za odgovorno lice u pravnom licu, državnom organu, organu državne uprave i organu lokalne samouprave, kao i za preduzetnika/cu.

Nasuprot navodima iz inicijative, smatramo da osporena odredba člana 33a Zakona ne predstavlja ograničenje slobode izražavanja, niti uvodi zabranu upotrebe bilo kog jezika ili pisma. Osporena odredba ima ograničen i jasno određen predmet: ona se

odnosi na službenu, radnopravnu, administrativnu i javnopravnu komunikaciju subjekata obuhvaćenih Zakonom, i to samo u dijelu označavanja radnih mjesta, zanimanja, zvanja i funkcija lica na koje se konkretni akti odnose. Dakle, predmetna norma ne uređuje privatni govor, javnu polemiku, naučnu raspravu, književni izraz, medijske komentare ili pravo građanina da ima i izrazi sopstveni stav o jeziku, već način označavanja konkretnog lica u formalnom aktu koji proizvodi pravne ili administrativne posljedice.

Svrha osporene odredbe nije ograničenje slobode govora, već ostvarivanje ustavne obaveze države da obezbijedi ravnopravnost žena i muškaraca i razvija politiku jednakih mogućnosti. Ustav u članu 8 zabranjuje svaku neposrednu i posrednu diskriminaciju po bilo kom osnovu, dok članom 18 propisuje da država jemči ravnopravnost žene i muškarca i razvija politiku jednakih mogućnosti. Iz navedenih ustavnih odredaba proizilazi pozitivna obaveza države da, zakonom i drugim mjerama javne politike, obezbijedi uslove za ostvarivanje rodne ravnopravnosti u svim oblastima društvenog života.

Zakonom o rodnoj ravnopravnosti uređuje se način obezbjeđivanja i ostvarivanja prava po osnovu rodne ravnopravnosti, u skladu sa međunarodnim aktima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, kao i mjere za eliminisanje diskriminacije po osnovu pola i stvaranje jednakih mogućnosti za učešće žena i muškaraca, kao i lica drukčijih rodnih identiteta, u svim oblastima društvenog života. U tom smislu, rodno osjetljivi jezik nije samostalan cilj, već sredstvo za ostvarivanje jednakog priznanja, pravne vidljivosti i nediskriminatornog postupanja prema licima na koja se formalni akti odnose.

Neosnovani su i navodi iz inicijative kojima se dovodi u pitanje nadležnost za propisivanje predmetne obaveze i prekršajne sankcije. Skupština Crne Gore je, saglasno Ustavu, nadležna da donosi zakone. Zakon o rodnoj ravnopravnosti donijela je Skupština Crne Gore u okviru svoje ustavne nadležnosti, a oblast koju uređuje neposredno proizilazi iz ustavne obaveze države da jemči ravnopravnost žena i muškarca i razvija politiku jednakih mogućnosti. Sama činjenica da je Ministarstvo bilo obrađivač ili stručni nosilac izrade zakonskog teksta ne može predstavljati razlog neustavnosti zakona, jer zakon ne donosi Ministarstvo, već Skupština Crne Gore u propisanom zakonodavnom postupku.

Takođe, sam Zakon o rodnoj ravnopravnosti uređuje nadležnosti Vlade i Ministarstva u ovoj oblasti. Članom 21 Zakona propisano je da Vlada utvrđuje Plan aktivnosti i programe za sprovođenje tog plana. Članom 22 propisano je da Ministarstvo koordinira aktivnosti koje imaju za cilj uspostavljanje rodne ravnopravnosti, prati primjenu međunarodnih dokumenata i konvencija, preduzima mjere za njihovu implementaciju u pravni sistem Crne Gore, priprema Plan aktivnosti, predlaže njegovo usvajanje i prati njegovo sprovođenje. Članom 32 propisano je da nadzor nad sprovođenjem Zakona vrši Ministarstvo. Iz toga proizilazi da je zakonodavac, u okviru svoje ustavne nadležnosti, uredio oblast rodne ravnopravnosti, a nadležnom ministarstvu povjerio poslove praćenja, koordinacije i nadzora nad sprovođenjem zakona.

Prema tome, eventualni prigovor koji bi bio usmjeren na predlagača, obrađivača ili administrativnu pripremu zakona ne može biti osnov za ocjenu neustavnosti osporene

norme, ukoliko je zakon donio nadležni organ u propisanom postupku, što je u konkretnom slučaju nesporno.

Osporena odredba ima legitiman i ustavno dopušten cilj: obezbjeđivanje rodne ravnopravnosti, sprečavanje diskriminacije i ostvarivanje jednakih mogućnosti u javnom, radnom i institucionalnom životu. Kad se u aktu o imenovanju, izboru, raspoređivanju ili zasnivanju radnog odnosa lice označi nazivom funkcije, zanimanja, zvanja ili radnog mjesta u rodu koji odgovara tom licu, time se ne mijenja sadržina prava i obaveza, već se obezbjeđuje da pravni akt bude individualizovan, tačan i usklađen sa licem na koje se odnosi.

Zakon u članu 4 prepoznaje da korišćenje riječi u muškom rodu kao generički neutralne forme za muški i ženski rod može predstavljati oblik diskriminacije po osnovu pola. Zato je član 13a sistemski povezan sa osnovnim odredbama Zakona: njime se konkretizuje obaveza subjekata da u pravnom i javnom prometu ne proizvode jezičku nevidljivost žena i drugih lica obuhvaćenih Zakonom. Ovaj cilj je u skladu sa Ustavom, jer država ne može ostati pasivna u oblasti rodne ravnopravnosti, već je dužna da razvija politiku jednakih mogućnosti.

Neosnovani su navodi iz inicijative da je osporena odredba neodređena. Član 13a Zakona jasno određuje subjekte obaveze, sadržinu obaveze, akte na koje se obaveza posebno odnosi i način izvršenja obaveze, odnosno izražavanje naziva radnih mjesta, zanimanja, zvanja i funkcija u prirodnom rodu lica na koje se akti odnose. Član 33a ne uvodi novu, nepoznatu ili samostalnu obavezu, već propisuje prekršajnu sankciju za nepostupanje po članu 13a. Time su radnja prekršaja, subjekti odgovornosti i raspon sankcije određeni zakonom. Pravna norma je, dakle, dovoljno jasna da subjekt može znati šta se od njega zahtijeva.

Ne stoji ni tvrdnja da se osporenom odredbom uvodi jezička cenzura. Sloboda izražavanja štiti pravo pojedinca da iznosi mišljenja, prima i saopštava informacije i učestvuje u javnoj raspravi. Međutim, osporena odredba se ne odnosi na privatni govor, naučne stavove, književni izraz, politički govor, lingvističke rasprave ili pravo pojedinca da ima sopstveni stav o jeziku. Ona se odnosi na službeni i radnopravni kontekst, odnosno na akte kojima se odlučuje o pravima i obavezama konkretnih lica. Drugim riječima, član 13a i član 33a ne propisuju šta građanin mora misliti ili govoriti u javnoj debati, već propisuju kako subjekti obuhvaćeni Zakonom treba da označe konkretno lice u formalnom aktu.

Osporena prekršajna sankcija ispunjava i zahtjev proporcionalnosti. Cilj propisivanja prekršajne sankcije nije samo obezbjeđivanje formalne primjene zakonske obaveze, već i djelotvorno suzbijanje diskriminacije po osnovu pola i roda, uključujući i posrednu diskriminaciju. Naime, pored diskriminacije koja je očigledna na prvi pogled, pravnu zaštitu zahtijeva i diskriminacija koja nastaje kada opšta politika, mjera ili praksa, iako naizgled neutralna, proizvodi nesrazmjerno nepovoljan efekat za određeno lice ili grupu lica. Upravo zbog toga, zakonodavac je ovlašćen da propiše djelotvorne mehanizme koji sprečavaju održavanje obrazaca nejednakog tretmana, uključujući i one koji se ispoljavaju kroz jezičku nevidljivost žena i drugih lica u formalnim aktima i javnopravnim evidencijama.

U praksi Evropskog suda za ljudska prava zauzet je stav da diskriminacija može postojati ne samo kad se prema licima u uporedivim situacijama postupa različito, već i kad se isti tretman primjenjuje na pojedince ili grupe koji se nalaze u bitno različitim situacijama. Prilikom ocjene proporcionalnosti, državi se priznaje određeno polje slobodne procjene, čiji obim zavisi od okolnosti konkretnog slučaja i prirode pitanja koje je predmet uređenja. Međutim, to polje procjene je uže kad su u pitanju posebno osjetljivi osnovi diskriminacije, kao što su pol, rod, rasa, seksualna orijentacija, vjerska ili nacionalna pripadnost, odnosno drugi lični statusi koji istorijski i društveno predstavljaju česte i ozbiljne osnove diskriminatornog postupanja.

U većem broju predmeta Evropski sud za ljudska prava ukazivao je i na značaj stereotipa i predrasuda u nastanku i održavanju diskriminacije, naročito u predmetima koji se odnose na rasnu diskriminaciju, diskriminaciju po osnovu seksualne orijentacije i diskriminaciju po osnovu pola. U tom smislu, obaveza upotrebe rodno osjetljivog jezika u formalnim aktima ne predstavlja prekomjerno ograničenje bilo kojeg ustavnog prava, već razumnu, primjerenu i srazmjernu mjeru kojom se doprinosi otklanjanju institucionalnih i jezičkih obrazaca koji mogu dovesti do nevidljivosti ili nejednakog tretmana lica po osnovu pola i roda. Mjera ima legitiman cilj, pogodna je za ostvarivanje tog cilja, jer sankcionisanje nepostupanja obezbjeđuje djelotvornost zakonske obaveze. Takođe, mjera je nužna, jer zakonodavac ima pravo da, radi zaštite ustavnih vrijednosti, propiše sankciju za nepoštovanje zakonske obaveze. Pri tome, propisani raspon kazne omogućava nadležnom organu da u svakom konkretnom slučaju cijeni težinu povrede, okolnosti slučaja, stepen odgovornosti i posljedice nepostupanja. Zbog toga se ne može prihvatiti tvrdnja da je riječ o prekomjernom zadiranju u bilo koje ustavno pravo.

Osporena odredba ne zadire ni u pravo na upotrebu jezika i pisma. Član 13a Zakona ne propisuje kojim jezikom ili pismom se lice mora služiti, niti zabranjuje upotrebu crnogorskog, srpskog, bosanskog, hrvatskog ili bilo kog drugog jezika, niti ćirilice ili latinice. Norma se odnosi isključivo na gramatičko i pravno izražavanje naziva radnog mjesta, zanimanja, zvanja ili funkcije u rodu koji odgovara licu na koje se akt odnosi. Prirodni rod u smislu člana 13a nije pitanje političke ili nacionalne pripadnosti, već pitanje tačnog označavanja konkretnog lica u formalnom aktu.

Komentar Zakona o rodnoj ravnopravnosti iz 2016. godine, autorki Slavice Bajić i Nade Drobnjak, potvrđuje da se Zakon mora tumačiti u kontekstu obaveze države da sprovodi politiku rodne ravnopravnosti i rodnjavanja javnih politika. Iako Komentar nema snagu zakona, relevantan je kao stručno-pomoćni izvor za razumijevanje zakonodavne namjere i konteksta u kojem su odredbe Zakona donijete. Iz tog konteksta proizilazi da rodno osjetljivi jezik nije uveden kao ograničenje slobode govora, već kao instrument vidljivosti, jednakog tretmana i sprovođenja politike rodne ravnopravnosti.

Navod da se odredbom nameće „neprirodan“ jezik ne može biti predmet ustavnopravne ocjene na način kako to predlaže inicijativa. Ustavni sud nije nadležan da odlučuje o lingvističkim preferencijama, već o saglasnosti zakona sa Ustavom. Sa ustavnopravnog stanovišta odlučno je da zakonodavac ima legitiman cilj, da je mjera propisana zakonom, da je dovoljno jasna i da je srazmjerna cilju koji se želi postići.

Imajući u vidu navedeno, osporenom odredbom se ne ograničava sloboda izražavanja, ne zabranjuje upotreba bilo kog jezika ili pisma, ne uvodi cenzura, ne zadire u privatni govor ili naučnu raspravu i ne propisuje neodređena ili nepredvidiva obaveza. Naprotiv, osporenom odredbom se obezbjeđuje djelotvorna primjena člana 13a Zakona, u cilju ostvarivanja ustavne garancije rodne ravnopravnosti i politike jednakih mogućnosti.

Na osnovu svega izloženog smatramo da odredba člana 33a Zakona o rodnoj ravnopravnosti nije nesaglasna sa Ustavom.

**Predsjednik,**  
**mr Milojko Spajić**