

SMERNICE

**O UPOTREBI JEZIKA MANJINA U
ELEKTRONSKIM MEDIJIMA**

oktobar 2003

SMERNICE

**O UPOTREBI JEZIKA MANJINA U
ELEKTRONSKIM MEDIJIMA**

oktobar 2003

Dozvoljeno je kopiranje svih informacija iz ove brošure; preporučuje se navođenje izvora.

ISBN 10: 90 - 7598908 – 3

ISBN 13: 978-90-75989-08-3

Za dodatne informacije, obratiti se Kancelariji Visokog komesara za nacionalne manjine na sledećoj adresi:

Office of the High Commissioner on National Minorities

Prinsessegracht 22

2514 AP The Hague

Tel: 99 31 (0) 70 312 5500

Faks: 99 31 (0) 70 363 5910

E-mail: hcnm@hcnm.org

www.osce.org/hcnm/

UVOD

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) je u svojim Helsinškim odlukama iz jula 1992. ustanovila položaj Visokog komesara za nacionalne manjine (u daljem tekstu VKNM) sa ciljem da on bude "instrument za sprečavanje sukoba u najranijoj mogućoj fazi". Ovaj mandat je u velikoj meri nastao kao odgovor na situaciju u bivšoj Jugoslaviji. Mnogi su strahovali da bi se situacija mogla ponoviti i drugde u Evropi, naročito u nekoj od zemalja u procesu tranzicije ka demokratiji, što bi moglo potkopati očekivanja mira i napretka predviđenih Pariskom poveljom za novu Evropu, koju su šefovi država i vlada usvojili novembra 1990.

Gospodin Maks van der Štul stupio je na dužnost prvog Visokog komesara za nacionalne manjine 1. januara 1993. Na osnovu značajnog ličnog iskustva koje je stekao kao bivši poslanik, ministar spoljnih poslova Holandije, stalni predstavnik u Ujedinjenim nacijama i dugogodišnji borac za ljudskih prava, g. Maks van der Štul je pažnju usmerio na mnogobrojne sporove između manjina i državnih vlasti u Evropi koji su, po njegovom mišljenju, mogli da prerastu u ozbiljnije sukobe. Prvog jula 2001. nasledio ga je švedski diplomata ambasador Rålf Ekeus. G. Ekeus je bio aktivan u Konferenciji o evropskoj bezbednosti i saradnji (KEBS) tokom perioda postkomunističke tranzicije i poznat je po svom angažovanju na kontroli naoružanja i razoružanju, naročito u periodu dok je vršio funkciju izvršnog predsednika Specijalne komisije UN za razoružanje Iraka (UNSCOM) i rukovodio radom inspektora za naoružanje od 1991. do 1997. Radeći nenametljivo, diplomatskim sredstvima, VKNM je od osnivanja prisutan u većem broju zemalja, uključujući Albaniju, Bivšu jugoslovensku republiku Makedoniju, Estoniju, Grčku, Hrvatsku, Kazahstan, Kirgistan, Letoniju, Mađarsku, Moldaviju, Rumuniju, Srbiju i Crnu Goru, Slovačku i Ukrajinu. Njegovo delovanje je prevashodno usredsređeno na situacije u kojima pripadnici jedne nacionalne ili etničke grupe čine većinu u jednoj državi a manjinu u drugoj (često susednoj) državi, čime predstavljaju predmet interesovanja vlasti obeju država i mogu biti izvor međudržavnih napetosti, pa čak i sukoba. Takve napetosti su, zapravo, obeležile veći deo evropske istorije.

Baveći se suštinom napetosti vezanih za nacionalne manjine, VKNM pristupa tim pitanjima kao nezavisan, objektivan i kooperativan akter. Mada mandat VKNM-a ne obuhvata nadzor, on koristi međunarodne standarde koje su prihvatile sve države kao osnovni okvir za svoje analize i na njima temelji svoje konkretne preporuke. U tom smislu, važno je podsetiti se obaveza koje su prihvatile sve države učesnice OEBS, pogotovo obaveza navedenih u Dokumentu iz Kopenhagena, usvojenom na Konferenciji o ljudskoj dimenziji (1990.), koji u IV. delu formuliše detaljne standarde

vezane za nacionalne manjine. Sve članice OEBS takode su dužne da poštuju obaveze Ujedinjenih nacija koje se odnose na ljudska prava, uključujući i prava manjina, a veliku većinu članica OEBS dodatno obavezuju i standardi Saveta Evrope.

Tokom više od decenije intenzivne aktivnosti, VKNM je identifikovao određena pitanja i teme koje se stalno iznova javljaju i koje su postale predmet njegove pažnje u velikom broju država u kojima deluje. Ta pitanja uključuju obrazovanje i upotrebu jezika manjina, pogotovo što su to teme od velikog značaja za očuvanje i razvoj identiteta pripadnika nacionalnih manjina. Treća tema koja se stalno nameće u jednom broju situacija na kojima je VKNM angažovan odnosi se na oblike delotvornog učešća nacionalnih manjina u upravljanju državom. U cilju postizanja odgovarajuće i koherentne primene odgovarajućih manjinskih prava na području zemalja OEBS, VKNM je zamolio Fondaciju za međuetničke odnose – nevladinu organizaciju osnovanu 1993. godine (koja je u međuvremenu prestala da postoji) radi podrške VKNM-u – da preduzme stručne aktivnosti: da okupi tri grupe međunarodno priznatih stručnjaka koji će da razrade tri skupa preporuka: **Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje** (1996.), **Preporuke iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu sopstvenog jezika** (1998.) i **Preporuke iz Lunda o delotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu** (1999.). Ove preporuke su kasnije inspirisale političare i zakonodavce u većem broju država. Preporuke se (u prevodu na nekoliko jezika) mogu besplatno preuzeti u Kancelariji VKNM, kao i elektronskim putem: www.osce.org/hcnm/documents/recommendations

Interesovanje VKNM-a takode je privuklo i pitanje upotrebe jezika manjina kao sredstva komunikacije u elektronskim medijima. Niz država je preduzeo korake kako bi ograničio upotrebu jezika manjina, najčešće usvajanjem zakona koji propisuju vremenske kvote za emitovanje na određenom jeziku (uglavnom na jeziku većine, koji se obično označava kao "zvanični" ili "državni" jezik). Ova praksa izazvala je negativne reakcije manjina u većem broju zemalja jer su zapravo mogućnosti emitovanja (na njihovim jezicima) ograničene.

Veći broj država učesnica OEBS je na Dopunskom sastanku o ljudskoj dimenziji OEBS o slobodi izražavanja marta 2001. izrazio veliko interesovanje za pitanja vezana za medije i manjine. Kasnije tog meseca, neke delegacije su na sastanku Stalnog saveta zatražile da se VKNM i Predstavnik za slobodu medija OEBS zajedno pozabave ovim pitanjima.

U nastojanju da odgovori na ove zahteve, VKNM je odlučio da pokrene dva paralelna i komplementarna procesa usredređena na upotrebu jezika kao sredstva komunikacije

u elektronskim medijima. Prvi je bio pregled prakse država učesnica OEBS, kako bi se razjasnile osnovne činjenice (suštinski vezane za zakonodavstvo, osnovnu regulativu i kritičnu pravnu teoriju) u pogledu propisa koji se odnose na upotrebu jezika manjina u elektronskim medijima. Pregled je na zahtev VKNM-a izvršio Program za uporedno pravo i politiku medija Centra za društveno-pravne nauke univerzitetskog koledža *Wolfson* u Oksfordu i Institut za pravo u oblasti informisanja Univerziteta u Amsterdamu. Studija koja je proistekla iz ovog pregleda, dostupna je u elektronskoj formi preko <http://www.ivir.nl/staff/mcgonagle.html>. U drugom, posebnom ali usko povezanom procesu, VKNM je (u bliskoj saradnji s Kancelarijom predstavnika za slobodu medija OEBS), zajedno sa drugim neposredno odgovornim međunarodnim organizacijama učestvovao u analizi konkretne sadržine relevantnih odredbi primenljivih međunarodnih instrumenata (i relevantnih primera iz sudske prakse). VKNM je marta 2002. održao prvi stručni sastanak, koji je okupio predstavnike relevantnih međunarodnih organizacija, kao i nezavisne i nevladine aktere posebno specijalizovane za ovu oblast. Sledeći stručni sastanak održan je juna 2003. i na njemu je razmotren skup predloženih smernica o upotrebi jezika manjina u elektronskim medijima na osnovu naručenog dokumenta. Na osnovu ovog rada, nezavisni stručnjaci su u jesen 2003. usaglasili sledeće Smernice.

U radu su učestvovali sledeći nezavisni stručnjaci:

gdjica Julia Apostle (Kanada), pravni referent, Clan 19, Velika Britanija, dr. Elena Černjavskaja (Ukrajina), šef projekata za centralnu i istočnu Evropu, MADP, Evropski institut za medije, Nemačka; gđica Maria Amor Martin Estebanez (Španija), istraživač i konsultant, Centar za društvene i pravne studije Univerziteta u Oksfordu, Prof. Karol Jakubowicz (Poljska), stručnjak, Nacionalni radiodifuzni savet Poljske; g. Mark Lattimer (Britanija), direktor, Međunarodna grupa za prava manjina, Velika Britanija; g. Tarlach McGonagle (Irska), istraživač'urednik, Institut za pravo u oblasti informisanja (IVIR) Univerziteta u Amsterdamu, Holandija; Prof. Tom Moring (Finska), Švedska škola društvenih nauka, Helsinški univerzitet, Finska; Prof. Monroe Price (SAD), Pravni fakultet Kardozo, Njujork, i ko-direktor Programa za uporedno pravo i politiku medija Centra za društveno-pravne nauke koledža *Wolfson* univerzitet u Oksfordu, Velika Britanija.

Dragocen doprinos su na oba sastanka i tokom kasnije komunikacije dali i: Sekretarijat Saveta Evrope; Pravna služba Evropske komisije; kancelarija Komesara za demokratski razvoj Saveta baltičkih država; i kancelarija Predstavnika OEBS za slobodu medija.

S obzirom da postojeći standardi prava manjina čine sastavni deo ljudskih prava, stručnjaci su na konsultacijama pošli od pretpostavke da se države pridržavaju i svih ostalih obaveza iz domena ljudskih prava, a naročito zabrane diskriminacije. Takođe su pošli od pretpostavke da je krajnji cilj svih ljudskih prava pun i slobodan razvoj ličnosti svakog pojedinca pod ravnopravnim uslovima. Shodno tome, pošlo se od pretpostavke da građansko društvo treba da bude otvoreno i prilagodljivo i, samim tim, da okuplja sva lica, uključujući i pripadnike nacionalnih manjina. Štaviše, obzirom da dobro i demokratsko upravljanje ima za cilj služenje potrebama i interesima celokupnog stanovništva, pošlo se od pretpostavke da sve vlade teže da svima koji potpadaju pod njihovu nadležnost, uključujući i pripadnicima nacionalnih manjina, obezbede maksimalne mogućnosti pristupa medijima i saopštavanja i primanja informacija, a time i informacija na sopstvenom jeziku. Ovo, između ostalog, proističe iz načela pluralizma, tolerancije i slobodumnosti, kao i posebne uloge nezavisnih i pluralističkih medija koji predstavljaju osnovni uslov slobodnih, otvorenih i demokratskih društava.¹

Ove Smernice, kao i ranije preporuke iz Haga, Osla i Lunda, imaju za svrhu da podstaknu i potpomognu države prilikom usvajanja određenih mera usmerenih na smanjenje napetosti vezanih za nacionalne manjine i da time posluže krajnjem cilju VKNM-a – sprečavanju sukoba. Na osnovu iskustva VKNM-a, a u skladu sa međunarodnim standardima, ovome treba težiti na otvoren i sveobuhvatan način koji ima za cilj zadovoljenje – i integrisanje u šire društvo – čitavog opsega izričitih zahteva i postojeće raznolikosti, što maksimalno doprinosi društvenoj koheziji.

U težnji da razjasne sadržinu postojećih prava, Smernice imaju za cilj da pruže državama neka praktična uputstva prilikom osmišljavanja politike i zakona koji u potpunosti poštuju slovo i duh međunarodno dogovorenih standarda i koji mogu da obezbede ravnotežu i zadovolje potrebe i interese svih sektora stanovništva, uključujući i potrebe i interese pripadnika jezičkih manjina. Mada dosledno odražavaju međunarodne standarde, Smernice uvažavaju realnost na terenu, uključujući i percepcije u pogledu ugroženosti određenih jezika (i sledstvenoj želji za njihovim promovisanjem). Radi pružanja dodatnih uputstava u praktičnim situacijama zasnovanih na primerima dobre prakse koji su utvrđeni upoznavanjem s praksom država učesnica, izneti su predlozi načina na koje bi države mogle da ispune svoje obaveze u pogledu jezičkih manjina.

Namera je takođe da se Smernice čitaju i sprovode imajući u vidu tehnološka

¹ Videti slučaj *Handyside protiv Velike Britanije*, presudu Evropskog suda za ljudska prava od 7. decembra 1976, serija A, br. 24, stav 49. Takođe videti preambulu Dokumenta Sastanka u Kopenhagenu Konferencije o ljudskoj dimenziji (1990.) u kojoj države učesnice OEBS izražavaju opredeljenost za ideale demokratije i pluralizma.

dostignuća modernih elektronskih medija, koji raspolazu sve većim mogućnostima upotrebe više jezika u oblasti komunikacija. Smernice takođe ističu važnu ulogu slobodnog tržišta u obezbeđivanju uspešnih, raznovrsnih i nezavisnih elektronskih medija, i nude izbor mogućnosti za ispunjavanje obaveza vezanih za upotrebu jezika manjina u javnim ili privatnim elektronskim medijima.

Smernice su date u četiri odeljka u kojima se sedamnaest pojedinačnih smernica svrstavaju pod naslovima: opšta načela, politika, propisi i unapređenje jezika manjina. Sve smernice treba tumačiti u skladu s Opštim načelima u Prvom delu. U Drugom delu utvrđuje se potreba da države razvijaju politiku i pravo u ovoj oblasti i daju se odgovarajući saveti. Zatim se definišu neki parametri za ograničavanje dozvoljene regulative. U poslednjem delu predlaže se veći broj alternativa za unapređenje jezika manjina. Detaljnije obrazloženje svake preporuke ili smernice daje se u Napomenama u kojima se izričito navode relevantni međunarodni standardi.

Nadamo se da će Smernice biti u širokoj upotrebi i da će se široko distribuisati.

SMERNICE O UPOTREBI JEZIKA MANJINA U ELEKTRONSKIM MEDIJIMA

I. OPŠTA NAČELA

1) Sloboda izražavanja

Sloboda izražavanja svakog lica, uključujući i pripadnike nacionalnih manjina, uključuje pravo da prima, traži i saopštava informacije i ideje na jeziku i u medijima po svom izboru, bez ometanja i bez obzira na granice.

Ostvarivanje ove slobode može biti podložno samo ograničenjima koja su u skladu sa međunarodnim pravom.

2) Kulturna i jezička raznovrsnost

Države treba da jemče slobodu izbora stvaranjem okruženja u kome raznovrsnost ideja i informacija može da napreduje time što se izražava na različitim jezicima.

3) Zaštita identiteta

Sva lica, uključujući pripadnike nacionalnih manjina, imaju pravo na očuvanje i razvoj svog identiteta, uključujući i upotrebu sopstvenog jezika u elektronskim medijima i putem njih.

4) Ravnopravnost i nediskriminacija

Sva lica, uključujući pripadnike nacionalnih manjina, imaju pravo da uživaju slobodu izražavanja i da održavaju i razvijaju svoj identitet u elektronskim medijima i putem njih pod ravnopravnim uslovima i bez diskriminacije. Države treba da po potrebi preduzimaju posebne i konkretne mere kako bi obezbedile da pripadnici nacionalnih manjina uživaju stvarnu ravnopravnost u pogledu upotrebe svog jezika u elektronskim medijima.

II. POLITIKA

- 5) Države treba da osmisle politiku prema upotrebi jezika manjina u elektronskim medijima. Ta politika treba da bude zasnovana na utvrđivanju potreba pripadnika nacionalnih manjina za očuvanjem i razvojem svog identiteta.

Pripadnici nacionalnih manjina treba delotvorno da učestvuju u osmišljavanju i primeni ovakve politike, što uključuje i savetodavne procese i njihovu zastupljenost u odgovarajućim institucijama i telima.

- 6) Nezavisna regulatorna tela treba da budu zadužena za sprovođenje i primenu državne politike. Takva nezavisna regulatorna tela treba da se osnivaju i da rade na transparentan način.
- 7) Državna politika treba da podržava javni radiodifuzni servis koji osigurava širok i uravnotežen raspon informativnih, obrazovnih, kulturnih i zabavnih programa visokog kvaliteta, kako bi se, između ostalog, zadovoljile potrebe pripadnika nacionalnih manjina. Države treba da održavaju i po potrebi stvaraju finansijske, tehničke i ostale uslove da javni radiodifuzni servisi ispunjavaju svoj mandat u ovoj oblasti.
- 8) Državna politika treba da olakša osnivanje i rad elektronskih medija pripadnika nacionalnih manjina na njihovom sopstvenom jeziku.

III. REGULISANJE

9) **Dozvoljenost regulisanja**

Države smeju da regulišu ponašanje elektronskih medija kako bi štite i unapređivale slobodu izražavanja, kulturnu i jezičku raznovrsnost, održavanje i razvoj kulturnog identiteta i poštovanje prava ili ugleda drugih. Takva regulativa, uključujući izdavanje dozvola za emitovanje, mora biti propisana zakonom, zasnovana na objektivnim i nediskriminatorским merilima i ne sme imati za cilj niti za posledicu ograničavanje emitovanja na jezicima manjina.

10) **Unapređivanje jezika**

Regulišući upotrebu jezika u elektronskim medijima, države mogu da podstiču upotrebu nekih odabranih jezika. Mere za unapređivanje jednog ili više jezika

ne treba da ograniče upotrebu drugih jezika. Države ne smeju da zabrane upotrebu nijednog jezika u elektronskim medijima. Uživanje prava pripadnika nacionalnih manjina ne sme da se ugrozi merama za unapređivanje bilo kog jezika u elektronskim medijima.

11) **Proporcionalnost pri regulisanju**

Svaki propis, bio pozitivan ili restriktivan, mora da teži legitimnom cilju i bude srazmeran s njim. Prilikom procene proporcionalnosti svakog propisa, treba uzimati u obzir određene činioce vezane za prirodu medija i šire društveno okruženje. Ovi činoci obuhvataju:

- **Prirodu i ciljeve određene mere**, uključujući mogućnost da mera doprinese kvalitetu i uravnoteženosti programa, postizavanju zaštite i unapređenja slobode izražavanja, kulturne i jezičke raznovrsnosti i očuvanja i zaštite kulturnog identiteta.
- **Postojeći politički, društveni i verski kontekst**, uključujući kulturnu i jezičku raznovrsnost, strukturu uprave i regionalne osobenosti.
- **Broj, raznovrsnost, geografsku pokrivenost, karakter, funkciju i jezike na kojima emituju postojeći radiodifuzni servisi** – javni, privatni ili strani – na svim nivoima (nacionalnom, regionalnom ili lokalnom). Treba uzeti u obzir finansijske troškove gledalaca ili slušalaca različitih servisa, tehničke mogućnosti prijema i količinu, kao i kvalitet emitovanja, kako u smislu programske šeme tako i u smislu vrste programa.
- **Prava, potrebe, izražene želje i prirodu dotičnih gledalaca ili slušalaca**, uključujući njihov broj i geografsku raspoređenost na svakom nivou (nacionalnom, regionalnom i lokalnom).

12) **Ograničenja prevoda**

Emitovanje programa na jezicima manjina ne treba da bude podložno uvođenjem neprimerenih ili nesrazmernih zahteva za prevodjenjem, sinhronizacijom, nadsinhronizacijom ili titlovanim prevodom.

13) **Prekogranična radiodifuzija**

Slobodan prijem prekograničnih radiodifuznih programa, bilo neposredno ili putem naknadnog emitovanja ili prenosa, neće se zabranjivati zbog upotrebe određenog jezika.

Dostupnost stranih radiodifuznih programa na jeziku neke manjine ne ukida obavezu države da potpomaže emitovanje emisija na tom jeziku proizvedenih u samoj zemlji, niti opravdava smanjenje vremena emitovanja na tom jeziku.

IV. UNAPREĐENJE JEZIKA MANJINA

14) **Podrška države**

Država treba da podržava emitovanje elektronskih programa na jezicima manjina. To se, između ostalog, može postići davanjem pristupa emitovanju, subvencijama i izgradnji kapaciteta za emitovanje radiodifuznih programa na jezicima manjina.

15) **Pristup radiodifuziji**

Države treba da obezbede stvarni pristup emitovanju radiodifuznih programa na jezicima manjina, između ostalog, dodelom frekvencija, osnivanjem i podržavanjem emitera i utvrđivanjem rasporeda emisija. U tom smislu treba voditi računa o brojčanoj zastupljenosti, gustini i koncentraciji pripadnika nacionalnih manjina, kao i o njihovim potrebama i interesima.

Dostupnost radio i TV programa na jezicima manjina na regionalnom ili lokalnom nivou ne opravdava isključivanje programa na jezicima manjina iz nacionalnih radiodifuznih servisa, uključujući emisije za manjine koje su geografski rasejane.

A. FREKVENCije

- Prilikom izdavanja dozvola za emitovanje, države treba da razmotre mogućnost dodele celih ili delova frekvencija emiterima na jezicima manjina.
- Države treba da razmotre mogućnost obezbeđivanja "otvorenih kanala" – tj kapaciteta za prenos programa koji koriste istu frekvenciju, a koje

deli više jezičkih grupa unutar jedne zone servisa – ukoliko postoje ma kakva tehnička ograničenja u pogledu broja dostupnih frekvencija i/ili grupe koje nemaju dovoljno sredstava da izdržavaju sopstvene radodifuzne servise.

B. EMITERI

- Države treba da propišu odgovarajuće uslove koje državni ili javni emiteri treba da ispune u pogledu emisija na jezicima manjina.
- Države takođe treba da razmotre stvaranje povoljnih uslova (finansijskih ili drugih) radi podsticanja privatnih radio i TV stanica na emitovanje na jezicima manjina. Ovo se može postići izdavanjem dozvola putem javnog konkursa ili na zahtev podnosioca molbe. Države takođe mogu da odluče da oslobode emitere na jezicima manjina od učešća u zakonima predviđenim konkursima za frekvencije, ili da uspostave posebne režime koji ih oslobađaju određenih administrativnih opterećenja.
- U slučaju da ne postoji nijedno privatno elektronsko glasilo koje emituje na jeziku nacionalne manjine, države treba aktivno da pomognu osnivanje takvog emitera, u meri u kojoj je to potrebno.

C. EMISIJE

Države treba da osiguraju da količina vremena dodeljena emisijama na jeziku neke nacionalne manjine i termini tih emisija odražavaju brojčanu zastupljenost i koncentraciju nacionalne manjine i da odgovaraju njenim potrebama i interesima. Države takođe treba da predvide minimalnu količinu vremena i prikladan raspored, kako bi male manjine imale stvarni pristup elektronskim medijima na svom jeziku. Ovi ciljevi mogu se ostvariti putem izdavanja dozvola, uključujući utvrđivanje dužine i rasporeda emisija na jezicima nacionalnih manjina.

16) Javno finansiranje

Države treba da razmotre mogućnost obezbeđivanja finansijske podrške emitovanju na jezicima nacionalnih manjina. Ovo se može ostvariti preko neposredne bespovratne pomoći, povoljnih finansijskih/poreskih režima, i oslobađanjem od plaćanja određenih dažbina prilikom dodele ili izmene dozvole za emitovanje. Radi obezbeđenja stvarne ravnopravnosti, možda će

biti potrebno pružiti emiterima na jezicima nacionalnih manjina u brojčano manjim zajednicama finansijska sredstva ili kapacitete koji nisu u srazmeri sa njihovom veličinom na osnovu koje je izveden procenat dostupnih resursa.

Države treba da podstiču i olakšavaju, uključujući i pružanje finansijske pomoći, proizvodnju i distribuciju audio i audiovizuelnih dela na jezicima manjina.

17) **Izgradnja kapaciteta**

Države treba da doprinesu izgradnji kapaciteta emitera na jezicima nacionalnih manjina. Ovo se može postići tehničkom podrškom pri distribuciji produkcija na jezicima nacionalnih manjina kako unutar države tako i van nje, kao i olakšavanjem prekograničnog emitovanja radio i TV programa na jezicima manjina. Takođe, države treba da razmotre mogućnost podrške obrazovanju i obuci zaposlenih u elektronskim medijima koji emituju na jezicima manjina.

NAPOMENE UZ SMERNICE O UPOTREBI JEZIKA MANJINA U ELEKTRONSKIM MEDIJIMA

Ove napomene sa objašnjenjima daju kratak pregled osnovnih međunarodnih standarda na kojima su Smernice zasnovane.

I. OPŠTA NAČELA

- 1) Pravo na **sloboda izražavanja** predstavlja ugaoni kamen zaštite ljudskih prava. Ono sadrži pravo svakog da prima i saopštava informacije i ideje, bez ometanja od strane vlasti i bez obzira na granice. Ovo pravo je sadržano u članu 19 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, usvojene 1948. (u daljem tekstu: Deklaracija), članu 19 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, usvojenog 1966. (u daljem tekstu: Pakt) i članu 10 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda usvojene 1950. (u daljem tekstu: Konvencija). Na primer, stavovi 2 i 3 člana 19 Pakta propisuju da:
 2. Svako lice ima pravo na slobodu izražavanja; ovo pravo podrazumeva slobodu traženja, primanja i saopštavanja informacija i ideja svih vrsta, bez obzira na granice, bilo usmeno, pismeno, putem štampe ili u umetničkom obliku, ili ma kojim drugim sredstvom po sopstvenom izboru.
 3. Ostvarivanje sloboda predviđenih u tački 2. ovog člana povlači posebne dužnosti i odgovornosti. Ono je, prema tome, može podvrgnuti izvesnim ograničenjima koja moraju, međutim, biti izričito predviđena zakonom i koja su neophodna:
 - a) radi poštovanja prava ili ugleda drugih lica;
 - b) radi zaštite nacionalne bezbednosti, javnog poretka, ili javnog zdravlja ili morala.

Komitet UN za ljudska prava, koji je osnovan da bi nadgledao sprovođenje Pakta, objašnjava u svom Opštem komentaru br. 10 (1983.) da pravo na

slobodu izražavanja, zagarantovano članom 19 uključuje ne samo pravo na traženje i primanje informacija i ideja svih vrsta, već i ma kojim sredstvom. Što se tiče Konvencije, Evropski sud za ljudska prava je u slučajevima *Oberschlick protiv Austrije* (presuda od 22. maja 1991, Serija A, br. 204, st. 57) i *Autronik AG protiv Švajcarske* (presuda od 22. maja 1990, Serija A, br. 178, st. 47) odlučio da član 10 ne štiti samo sadržinu izraženih ideja i informacija, već i oblik u kom se one prenose. U okviru KEBS/OEBS, Dokument sa sastanaka Konferencije o ljudskoj dimenziji u Kopenhagenu od 1990 (Dokument iz Kopenhagena, stav 9.1) i Dokument sa Simpozijuma o kulturnom nasleđu zemalja učesnica KEBS od 1991. (Dokument iz Krakova, stav 6.1) ponovo naglašavaju pravo na slobodu izražavanja. Prema Dokumentu iz Kopenhagena, pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo da privatno i javno koriste maternji jezik (stav 32.1), kao i pravo širenja, pristupa i razmene informacija na maternjem jeziku (st. 32.5).

U slučaju *Handyside protiv Velike Britanije* (presuda od 7. decembra 1976, Serija A, br 24, stav 49), Evropski sud za ljudska prava pruža dodatno tumačenje člana 10 Konvencije: "Sloboda izražavanja čini jedan od suštinskih temelja (demokratskog) društva, jedan od osnovnih uslova njegovog napretka i razvoja svakog čoveka. Saglasno stavu 2 člana 10, ona se ne odnosi ne samo na 'informacije' i 'ideje' koje se primaju sa odobravanjem ili ravnodušnošću ili se smatraju neuvredljivim, već i na one koje vređaju, šokiraju ili uznemiravaju državu ili bilo koji sektor stanovništva. Takvi su zahtevi pluralizma, tolerancije i slobodoumlja bez kojih nema 'demokratskog društva'. To između ostalog znači da svaka 'formalnost', 'uslov', 'ograničenje' ili 'kazna' iz ove oblasti mora biti srazmerna legitimnom cilju kojem se teži."

- 2) Prema članu 15(a) Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima od 1966, države ugovornice priznaju pravo svakog pojedinca da učestvuje u kulturnom životu. Član 27 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima štiti pravo svakoga, pa i pripadnika nacionalne manjine, na svoj sopstveni kulturni život i služenje svojim jezikom, u zajednici sa drugim članovima svoje grupe. Zaštita i unapređenje pluralizma u elektronskim medijima, koja odražavaju **kulturnu i jezičku raznovrsnost**, predstavlja neophodni sastojak slobode izražavanja. Prema članu 2 Univerzalne deklaracije o kulturnim različitostima, koju je UNESCO usvojio 2001, politika koja obezbeđuje kulturni pluralizam odslikava realnost kulturne raznovrsnosti. U članu 6 deklaracije napominje se da kulturnu raznovrsnost između ostalog jemče sloboda izražavanja, medijski pluralizam i višejezičnost. U slučaju *Informationsverein Lentia i drugi protiv Austrije* (presuda od 24. novembra

1993, Serija A, br. 276), Evropski sud za ljudska prava naglašava važnost pluralizma za slobodu izražavanja. U toj odluci, Sud nalazi (u stavu 38) da se pravo javnosti da prima informacije i ideje od opšteg interesa “ne može uspešno ostvarivati ako nije zasnovano na načelu pluralizma, čiji je krajnji garant država. Ova primedba posebno važi za audiovizuelne medije, čiji programi često imaju veoma veliku pokrivenost.” Član 9(4) Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Saveta Evrope od 1994. (u daljem tekstu: Okvirna konvencija) takođe zahteva od država ugovornica da “usvoje odgovarajuće mere da pripadnicima nacionalnih manjina olakšaju pristup sredstvima javnog informisanja u cilju unapređenja tolerancije i omogućavanja kulturnog pluralizma.”

Štaviše, član 10*bis* Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji od 1989. (dopunjen 2002.) zahteva od država ugovornica da nastoje da izbegavaju ugrožavanje **medijskog pluralizma**. Deklaracija o slobodi izražavanja i informisanja, koju je Komitet ministara Saveta Evrope usvojio 1982, u članu II(d) utvrđuje kao cilj koji treba ostvariti “postojanje velike raznolikosti nezavisnih i samostalnih medija, čime se omogućava izražavanje različitih ideja i mišljenja”. U stavu 6.2 Dokumenta iz Krakova, države učesnice OEBS izražavaju uverenje da raznovrsnost privatnih emitera “doprinosi obezbeđivanju pluralizma i slobode umetničkog i kulturnog izražavanja”.

3) Dužnost države da štiti **jezički identitet pripadnika nacionalnih manjina (i ostale vidove tog identiteta)** sadržan je u više međunarodnih instrumenata i u sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava. Član 1 Deklaracije o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih ili jezičkih manjina, koju su Ujedinjene nacije usvojile 1992. (u daljem tekstu: Deklaracija UN o manjinama) u tom pogledu je od posebne važnosti:

1. Države će štiti opstanak i nacionalni ili etnički, kulturni, verski i jezički identitet manjina na svojoj teritoriji i stvaraće uslove za unapređenje tog identiteta.
2. Države će usvojiti odgovarajuće zakonske i ostale mere u cilju ostvarenja tih ciljeva.

Član 4(2) dalje utvrđuje da će "države preduzeti mere kako bi stvorile povoljne uslove koji će omogućiti pripadnicima nacionalnih manjina da izražavaju svoje osobenosti i razvijaju svoju kulturu, jezik, veru, tradiciju i običaje, osim kada se određenim ponašanjem krši nacionalno pravo i kada je ono u suprotnosti sa

međunarodnim standardima". Član 17(a) Konvencije o pravima deteta Ujedinjenih nacija od 1989. nalaže državama ugovornicama da "podstiču sredstva javnog informisanja u širenju informacija i materijala" u skladu sa ciljevima Konvencije u oblasti obrazovanja, uključujući i razvoj poštovanja kulturnog identiteta i jezika samog deteta u skladu sa članom 29. Okvirna konvencija takođe sadrži ove odredbe. U preambuli Okvirne konvencije kaže se da pluralističko i istinski demokratsko društvo treba ne samo da poštuje jezički identitet svakog pripadnika nacionalnih manjina, već i da "stvara odgovarajuće uslove koji im omogućavaju da izraze, očuvaju i razvijaju taj identitet". Član 5(1) te konvencije izričito obavezuje države ugovornice da unapređuju uslove potrebne za "očuvanje neophodnih elemenata identiteta" pripadnika nacionalnih manjina, uključujući i jezik. Države učesnice OEBS obavezuju se, između ostalog, da štite jezički identitet pripadnika nacionalnih manjina u skladu sa Završnim dokumentom drugog sastanka KEBS u Beču 1986.-1989. (Bečki dokument, Načela, stav 19), Dokumentom iz Kopenhagena (stavovi 32 i 33) i Izveštaj o sastanku stručnjaka za nacionalne manjine KEBS u Ženevi 1991. (Ženevski dokument, poglavlja III i VII).

- 4) **Zabrana diskriminacije**, između ostalog, i diskriminacije na osnovu jezika, predstavlja osnovno načelo međunarodnog prava o ljudskim pravima. Međunarodni instrumenti koji izričito zabranjuju diskriminaciju na osnovu jezika uključuju: Deklaracija o ljudskim pravima (član 2), Pakt (članovi 2(1) i 26); Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (član 2(2)); Deklaraciju UN o manjinama (član 2(1)); Konvencija (član 14 i član 1 Protokola br. 12) i Povelju EU o osnovnim pravima iz 2000. (član 21). Odgovarajuće obaveze sadržane su i u sledećim dokumentima OEBS: u Završnom aktu iz Helsinkija od 1975 (načelo VII), Bečkom dokumentu (Načela, st. 13.7), dok Dokument iz Kopenhagena zabranjuje "sve vrste diskriminacije" (st. 5.9).

Načelo nediskriminacije uključuje obavezu drugačijeg postupanja s licima koja se nalaze u drugačijoj situaciji, kako bi se ostvarila **delotvorna ravnopravnost**. Stav 19 (Načela) Bečkog dokumenta, na primer, obavezuje države učesnice OEBS da pripadnicima nacionalnih manjina obezbede "punu ravnopravnost". Da bi drugačije postupanje bilo nediskriminatorno, ono mora biti zasnovano na razumnim i objektivnim merilima, da ima legitimni cilj i da ispoljava razumnu proporcionalnost između različitog postupanja i cilja kome se teži. Ovo načelo obrazlaže se u Opštem komentaru br. 18 Komiteta UN za ljudska prava o nediskriminaciji od 1989. i ključnoj odluci Evropskog suda za

ljudska prava, konkretno u pogledu jezičkih prava u *Belgijskom lingvističkom slučaju* (presuda doneta 23. jula 1968, Serija A, br. 6).

Načelo nediskriminacije uključuje moguću upotrebu **posebnih i konkretnih mera** usmerenih na pospešivanje i ostvarenje stvarne ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina. Ovaj koncept se izričito pominje u članovima 1(4) i 2(2) Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije od 1965. i članovima 3 i 4 Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije žena od 1979. U stavu 31 Dokumenta iz Kopenhagena, države učesnice OEBS obavezuju se da usvoje "gde je to neophodno, posebne mere u svrhu obezbeđenja pune ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina sa drugim građanima u ostvarivanju i uživanju ljudskih prava i osnovnih sloboda", Član 4(1) Deklaracije UN o manjinama na sličan način nalaže da države "po potrebi preduzmu mere kako bi se pripadnicima manjina obezbedilo puno i delotvorno ostvarivanje svih ljudskih prava i osnovnih sloboda bez ikakve diskriminacije i s potpunom jednakošću pred zakonom". Član 4(2) Okvirne konvencije takođe zahteva od država članica da usvoje odgovarajuće mere za unapređenje pune i delotvorne ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina, pri čemu će voditi računa o specifičnim uslovima u kojima se nalaze. Član 7(2) Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima (u daljem tekstu: Evropska jezička povelja) od 1992. izričito kaže da se mere usmerene ka unapređenju manjinskih jezika ne mogu smatrati aktom diskriminacije.

II. POLITIKA

- 5) Članice OEBS su se obavezale da štite i **stvaraju uslove** za unapređenje jezičkog i drugih vidova identiteta pripadnika nacionalnih manjina na svojoj teritoriji (Dokument iz Kopenhagena, stav 33). Okvirna konvencija u suštini propisuje istu obavezu u članu 5(1). U članu 9(4) Okvirne konvencije takođe se zahteva od država članica da usvoje "odgovarajuće mere da se pripadnicima nacionalnih manjina olakša pristup sredstvima javnog informisanja i u cilju unapređenja tolerancije i omogućavanja kulturnog pluralizma". Član 7(1) Evropske jezičke povelje zahteva od država učesnica da "grade svoju politiku, zakonodavstvo i praksu" između ostalog na "potrebi za odlučnom akcijom da se unaprede regionalni ili manjinski jezici i na taj način sačuvaju" i "olakšava i/ili unapređuje upotreba regionalnih ili manjinskih jezika u govoru [...] u javnom i privatnom životu". U članu 7(3), države učesnice preuzimaju na sebe obavezu da podstiču sredstva javnog informisanja da unapređuju "međusobno razumevanje između svih jezičkih grupa unutar zemlje". Konvencija o pravima deteta nalaže u članu 17(d) da strane ugovornice "podstiču sredstva

javnog informisanja da posvete posebnu pažnju jezičkim potrebama deteta koje pripada manjinskoj grupi ili je domorodac".

Države učesnice OEBS su se obavezale da stvore uslove koji će omogućiti pripadnicima nacionalnih manjina ravnopravne mogućnosti delotvornog učestvovanja u javnom životu, privrednim aktivnostima i izgradnji svog društva. (Poglavlje IV Ženevskog dokumenta). Član 15 Okvirnog dokumenta kaže: "Ugovornice će stvoriti neophodne uslove za **delotvorno učešće** pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim poslovima, naročito onim koji se njih tiču". U stavu 33 Dokumenta iz Kopenhagena, države učesnice OEBS se između ostalog obavezuju da pri usvajanju mera štite i jezički identitet nacionalnih manjina i vode "odgovarajuće konsultacije, uključujući i kontakte sa organizacijama ili udruženjima tih manjina, u skladu načinom odlučivanja u svakoj državi". U Poglavlju III Ženevskog dokumenta članice OEBS prihvataju da odgovarajuće demokratsko učešće pripadnika nacionalnih manjina ili njihovih predstavnika u telima s pravom odlučivanja ili savetodavnom funkcijom čini važan element delotvornog učešća u javnim poslovima. Član 11(3) Evropske jezičke povelje nalaže ugovornicama da obezbede da interesi korisnika manjinskih jezika budu predstavljeni i uzeti u obzir, konkretno unutar radiodifuznih regulatornih tela.

- 6) Potreba za **nezavisnim regulatornim telima** proističe iz načela demokratije i dobre vladavine i najbolje međunarodne prakse. Preporuka br. R 99 (1) Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o merama za unapređenje medijskog pluralizma ukazuje da "nacionalna tela odgovorna za dodelu dozvola privatnim radiodifuznim organizacijama treba pri vršenju svojih dužnosti da obraćaju posebnu pažnju na unapređenje pluralizma" (Dodatak, 1. tačka, Regulacija vlasništva: radiodifuzija i štampa). Konkretnije, u desetoj preporuci Preporuka iz Osla koje se odnose na jezička prava nacionalnih manjina preporučuje se da uredništva javnih medija koja "nadgledaju sadržaj i programsko usmerenje treba da budu nezavisna i uključuju pripadnike nacionalnih manjina koji bi delovali u nezavisnom svojstvu".
- 7) U Preporuci br. R (96) 10 Komiteta ministara Saveta Evrope država članicama o garancijama nezavisnosti javnih radiodifuznih servisa, podvlači se uloga **javnog radiofuznog servisa** "kao suštinskog činioca pluralističkih komunikacija dostupnih svima na nacionalnom i regionalnom nivou putem obezbeđivanja osnovnog sveobuhvatnog programskog servisa koji obuhvata informacije, obrazovanje, kulturu i zabavu". Ulogu javnih radiodifuznih servisa

u obezbeđivanju kvalitetnog i uravnoteženog programa priznaje i Evropski sud za ljudska prava, na primer u slučaju *Lentia* (st. 33). Član 11 (1) Evropske jezičke povelje izričito se bavi elektronskim sredstvima javnog informisanja koja imaju "ulogu javnog servisa" i njihovim zadovoljavanjem potreba korisnika manjinskih jezika. Preporuka br. R (2003) 9, Komiteta ministara Saveta Evrope zemljama članicama o merama za unapređenje demokratskog i društvenog doprinosa digitalnoj radiodifuziji naglašava da je uloga javnih radiodifuznih servisa koji u demokratskom društvu treba da podržavaju "vrednosti, na kojima se zasnivaju političke, pravne i društvene strukture demokratskih društava, a naročito poštovanje ljudskih prava, kulturu i politički pluralizam."

Prema Komitetu ministara Saveta Evrope, "dok javni radiodifuzni servisi imaju posebnu obavezu da šire kulturu tolerancije i razumevanja, elektronski mediji u celini su moćno sredstvo za stvaranje atmosfere za suzbijanje netolerancije" (Aneks Preporuke br. R (97) 21 zemljama članicama o medijima i unapređenju kulture tolerancije, tačka 5). U Preporuci br. R (99) 1 zemljama članicama o univerzalnom servisu u pogledu novih komunikacionih i informacionih servisa, Komitet ministara ukazuje na sinergetske efekte saradnje vlasti i privatnog sektora za dobrobit korisnika novih komunikacionih i informacionih servisa.

- 8) Mogućnost da pripadnici nacionalnih manjina **osnivaju i vode elektronske medije** na sopstvenom jeziku zajemčena je članom 9(3) Okvirne konvencije. U članu 11 Evropske jezičke povelje navedene su opcije za koje države mogu da se opredele kako bi takve mogućnosti obezbedile jezičkim manjinama.

III. REGULISANJE

- 9) Regulacija elektronskih medija mora biti **u saglasnosti s opštim načelima** navedenim u ovim Smernicama, uključujući slobodu izražavanja, zaštitu kulturne i jezičke raznovrsnosti putem emitovanja radio i TV programa na jezicima manjina i zaštitu jezičkog identiteta, bez diskriminacije. Propisi koji zadiru u pravo na slobodu izražavanja podležu odredbama člana 19(3) Pakta i člana 10(2) Konvencije. Potonji dokument delimično nalaže da se ostvarivanje ovih sloboda ne može podvrgnuti nikakvim ograničenjima osim onih "propisanih zakonom i neophodnih u demokratskom društvu, u interesu nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nemira ili zločina, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprečavanja otkrivanja obaveštenja dobijenih u poverenju, ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva".

Shodno članu 10(1) Evropske povelje, izdavanje dozvola predstavlja mogućnost za regulaciju medija. U pogledu slobode štampe i pristupa nacionalnih manjina sredstvima javnog informisanja, član 9(2) Okvirne konvencije predviđa da države ugovornice mogu usloviti "rad radio i televizijskih stanica ili bioskopskih preduzeća dobijanjem dozvole, na osnovu objektivnih merila i bez diskriminacije". Države učesnice OEBS, obavezuju se, kako u Dokumentu iz Krakova (stav 6.1) tako i u izveštaju Ženevskog dokumenta (Poglavlje VII), da regulišu elektronske medije samo u meri u kojoj je to propisano zakonom i u skladu sa međunarodnim standardima.

- 10) Države učesnice OEBS priznaju pravo pripadnika nacionalnih manjina na "širenje, pristup i razmenu informacija na maternjem jeziku" (Bečki dokument, Saradnja u humanitarnim i drugim oblastima, Ljudski kontakti, stav 45; Dokument iz Kopenhagena, stav 32.5). **Propisi vezani za izdavanje dozvola i drugi propisi** ne smeju da ugrožavaju ovo pravo. U odluci o prihvatljivosti slučaja *Verein Alternatives Lokalradio Bern protiv Švajcarske* (odluka od 16. oktobra 1986. Aneks br. 10746/84), Evropska komisija za ljudska prava se poziva na presudu u slučaju *Handyside* i ističe da sistem izdavanja dozvola mora da poštuje zahteve u pogledu pluralizma, tolerancije i slobodoumlja. Komisija je objasnila da ovo uključuje i jezik na kojem se emituje:

[...] Odbijanje izdavanja dozvole za emitovanje može u specifičnim okolnostima dovesti do problema u smislu člana 10, u vezi sa članom 14 [Evropske] konvencije. Na primer, takav problem bi nastao ukoliko bi odbijanje izdavanja dozvole imalo za neposrednu posledicu da značajan deo žitelja date oblasti ostane bez emisija na maternjem jeziku.

U odnosu na privatne medije, Parlamentarna skupština Saveta Evrope u st. 17(vi) Preporuke br. R 1589 (2003) o slobodi izražavanja u medijima u Evropi poziva zemlje članice da "ukinu ograničenja u pogledu osnivanja i funkcionisanja privatnih medija koji emituju programe na jezicima manjina".

- 11) U pogledu **proporcionalnosti svake regulative**, Evropski sud za ljudska prava dosledno utvrđuje da član 10 Konvencije nalaže da propisi koji se tiču radiodifuzije treba da teže legitimnom cilju i budu srazmerni tom cilju.

U stavu 32 slučaja *Lentia*, Sud, osim tehničkih, navodi i sledeće okolnosti koje treba uzimati u obzir radi pravilnog sprovođenja postupka za izdavanje dozvola: "prirodu i ciljeve predložene stanice, njenu potencijalnu publiku na

nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou, prava i potrebe određene publike i obaveze koje proističu iz međunarodnih pravnih instrumenata". U presudi u slučaju *Tele 1 Privatfernsehgesellschaft MBH protiv Austrije* (od 21. septembra 2000, Aneks br. 32240/96, st. 39-40), Sud je ocenio da **veličina ciljne publike i lakoća njenog pristupa** alternativnim programima (napr. preko kablovske televizije) predstavljaju relevantne činioce pri utvrđivanju proporcionalnosti ograničenja. U slučaju *Verein Alternatives*, Komisija je navela da se prilikom procene proporcionalnosti propisa takođe mogu uzeti u obzir i političke okolnosti – "kao što su kulturni i jezički pluralizam, odnosa ravničarskih i brdskih oblasti i uravnotežena federalistička politika".

- 12) Regulisanje **prevoda, sinhronizacije, nadsinhronizacije i titlovanja** audiovizuelnih dela na i sa jezika manjina treba da bude u skladu sa pravom na slobodu izražavanja, da doprinese ispunjavanju međunarodnih obaveza o zaštiti manjina, kao i da unapređuje razumevanje, toleranciju i prijateljstvo između pripadnika nacionalnih manjina i većinskog stanovništva jedne države. Propisi ne treba da ometaju emitovanje ili prijem programa na manjinskim jezicima. Član 12 Evropske jezičke povelje nalaže državama potpisnicama da podstiču pristup delima proizvedenim na regionalnim ili manjinskim jezicima pomaganjem i razvojem prevođenja, sinhronizacije, nadsinhronizacije i titlovanja, a po potrebi i osnivanjem, unapređenjem i finansiranjem prevodilačkih službi i službi za istraživanje različitih jezičkih termina.
- 13) Pakt i Konvencija jemče slobodu izražavanja "bez obzira na granice". **Slobodan prijem prekograničnih radiodifuznih programa** predstavlja vid prava pripadnika nacionalnih manjina da uspostavljaju i održavaju slobodne i miroljubive kontakte s licima preko granice, pogotovo sa onima sa kojima imaju zajednički etnički, kulturni, jezički ili verski identitet, ili zajedničko kulturno nasleđe, kao što je predviđeno članom 17 Okvirne konvencije a, slično i stavom 32.4 Dokumenta iz Kopenhagena.

Član 4 Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji predviđa da će potpisnice "jemčiti slobodu prijema i neće ograničavati reemitovanje na svojoj teritoriji radiodifuznih programa koji su u saglasnosti sa uslovima ove konvencije". Takođe, mada dozvoljava regulaciju, član 11(2) Evropske jezičke povelje utvrđuje da "države članice preuzimaju obavezu da garantuju slobodu neposrednog prijema radio i televizijskog programa iz susednih zemalja na jeziku koji je isti ili sličan regionalnom ili manjinskom jeziku, kao i da se ne suprotstavljaju reemitovanju radio i televizijskih programa iz susednih zemalja na ovom jeziku".

Konačno, načelo da prekogranično emitovanje programa ne oslobađa države obaveze da olakšavaju lokalnu proizvodnju programa proističe iz člana 9 Okvirne konvencije. Prema Savetodavnom komitetu osnovanom na osnovu Okvirne konvencije, "dostupnost [...] programa iz susednih država ne otklanja neophodnost obezbeđivanja emitovanja programa o lokalnim temama koje se tiču nacionalnih manjina i emisija na jezicima manjina" (Mišljenje o Albaniji od 2002. st. 50). Konkretnije, Preporuka br. 11 iz Osla u pogledu jezičkih prava nacionalnih manjina predviđa da se "Pristup inostranim medijima ne sme nepotrebno ograničavati. Mogućnost ovog pristupa ne bi smela da bude izgovor za skraćivanje vremena emitovanja dodeljenog nacionalnoj manjini u medijima koji se finansiraju iz javnih izvora u državi u kojoj dotična manjina živi".

IV. UNAPREĐENJE JEZIKA NACIONALNIH MANJINA

- 14) Načelo da države treba da **podržavaju emitovanje na jezicima manjina** izraženo je u raznim međunarodnim instrumentima. Prema članu 27 Pakta, države članice su obavezne da obezbede manjinama stvarno uživanje njihovih prava i da preduzimaju neophodne pozitivne mere radi zaštite prava pripadnika manjinskih grupa na svoju kulturu i jezik i njihov razvoj. Deklaracija UN o manjinama navodi u članu 4(1) da će "države po potrebi preduzimati mere" kako bi obezbedile da pripadnici nacionalnih manjina delotvorno ostvaruju svoja ljudska prava. Član 6(1) Okvirne konvencije nalaže da ugovornice "podstiču duh uzajamnog poštovanja i razumevanja i saradnje" među svim ljudima "bez obzira na njihov jezički identitet", između ostalog i putem medija. U članu 7(1)(c) Evropske jezičke povelje, traži se da ugovornice prihvate "potrebu za odlučnom akcijom kako bi se unapredili regionalni ili manjinski jezici, i na taj način sačuvali". Prema članu 10(3) Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji, države potpisnice preuzimaju obavezu "da zajednički, bez diskriminacije emitera, potraže najpogodnije instrumente i postupke za podršku aktivnosti i razvoju evropske produkcije, posebno u zemljama s malim audiovizuelnim produkcijskim kapacitetima ili s ograničenim jezičkim područjima". Konkretnije, član 11(1) (a, b i c) Evropske jezičke povelje traži od države da osniva, podstiče ili pomaže radio ili televizijske kanale ili programe na regionalnim ili manjinskim jezicima. Štaviše, član 11(1)(d) Evropske jezičke povelje nalaže državama članicama da "podstiču i/ili olakšavaju produkciju i distribuciju audio i audiovizuelnih dela na regionalnim ili manjinskim jezicima".

Međunarodni instrumenti takođe izričito ukazuju na potrebu obezbeđivanja **suštinskog pristupa** radiodifuznim programima na manjinskim jezicima. Okvirna konvencija, na primer, u članu 9(4) propisuje da će "u okviru svojih pravnih sistema, ugovornice usvojiti odgovarajuće mere da se pripadnicima nacionalnih manjina olakša pristup sredstvima javnog informisanja". Član 9(1) zabranjuje diskriminaciju pripadnika nacionalnih manjina pri pristupu sredstvima javnog informisanja. Evropska jezička povelja obavezuje ugovornice u članu 12(1)(a) "da podstiču različite načine pristupa delima nastalim na (regionalnim ili manjinskim) jezicima".

- 15) Zahtevi državama da pri obezbeđivanju suštinskog pristupa TV i radio emisijama na jezicima manjina uzimaju u obzir **brojčanu zastupljenost, koncentraciju i raspoređenost, kao i potrebe i interese** pripadnika nacionalnih manjina, imaju za cilj da državama pomognu u sprovođenju delotvorne ravnopravnosti pristupa. U članu 11(1), Evropska jezička povelja utvrđuje da politika prema medijima treba između ostalog da bude prilagođena "situaciji svakog jezika". Preporuka br 9 iz Osla u pogledu jezičkih prava nacionalnih manjina još konkretnije traži da količina i kvalitet vremena za emitovanje "odgovaraju brojčanoj zastupljenosti, koncentraciji, kao i situaciji i potrebama nacionalne manjine". Radi olakšavanja pristupa pripadnika nacionalnih manjina medijima, Okvirna konvencija zahteva od ugovornica da dozvole kulturni pluralizam i podstiču toleranciju (član 9(4)) kao i da podstiču međusobno poštovanje i razumevanje i saradnju među svim ljudima (član 6(1)). Član 7(1)(e) Evropske jezičke povelje naglašava važnost održavanja veza, uključujući i putem elektronskih medija, između grupa koje koriste regionalne ili manjinske jezike i ostalih grupa u državi koje se služe jezikom u identičnom ili sličnom obliku, kao i uspostavljanje kulturnih odnosa s ostalim grupama u državi koje se služe različitim jezicima. Povelja takođe naglašava važnost obezbeđivanja kapaciteta koji će omogućiti učenje manjinskog ili regionalnog jezika onima koji ne govore taj jezik a žive u oblasti u kojoj se on koristi i žele da ga nauče (član 7(1)(g)). Odgovarajući nivo radio i TV programa na jezicima manjina treba shodno tome podsticati i na nacionalnom nivou. Ovo se naročito odnosi na manjine koje su geografski rasejane.

Pododeljci A, B i C ovog dela Smernica ne predstavljaju iscrpan spisak preporučenih načina na koje države mogu da unapređuju jezike manjina u elektronskim medijima. U njima se odražavaju najbolji praktični primeri nekih država, kao i načela izneta u Smernicama. Naglašena je posebna odgovornost za omogućavanje postojanja **javnih radiodifuznih servisa** na manjinskim

jezicima. Instrument za zaštitu manjina Centralnoevropske inicijative od 1994. u članu 19 navodi između ostalog da "u slučaju TV i radio stanica u javnom vlasništvu, države će, gde je to prikladno i moguće, osigurati pripadnicima nacionalnih manjina pravo na slobodan pristup takvim medijima, uključujući i produkciju takvih programa na sopstvenom jeziku". U okviru EU, Protokol od juna 1997. o sistemu javne radiodifuzije u zemljama članicama uz Amsterdamski ugovor utvrđuje da je "sistem javne radiofuzije u zemljama članicama neposredno vezan za demokratske, društvene i kulturne potrebe svakog društva i za potrebu očuvanja medijskog pluralizma".

Postoje raznovrsni načini podsticanja **privatnih medija** da emituju programe na jezicima manjina, uključujući putem **izdavanja dozvola za emitovanje**. Komitet ministara Saveta Evrope je predložio državama članicama da "nacionalna tela odgovorna za izdavanje dozvola privatnim emiterima u izvršavanju svojih obaveza treba da obrate posebnu pažnju na unapređenje medijskog pluralizma" (Aneks Preporuci br. R (99) 1 državama članicama o merama za podsticanje medijskog pluralizma, stav 1, Regulacija vlasništva: radiodifuzija i štampa). Ženevski dokument OEBS-a u Poglavlju VII poziva na specifičnu podršku države elektronskim sredstvima javnog informisanja putem pružanja informacija koje će tim medijima pomoći da u svojim programima između ostalog uzimaju u obzir i jezički identitet nacionalnih manjina.

- 16) Poziv državama da razmotre mogućnost pružanja **finansijske podrške** emisijama na jezicima manjina proističe iz zahteva za istinskom ravnopravnošću pripadnika nacionalnih manjina u pristupu elektronskim medijima. Član 19 Instrumenta za zaštitu manjinskih prava Centralnoevropske inicijative, između ostalog, utvrđuje da "države jemče pravo pripadnika nacionalne manjine da koriste medije na sopstvenom jeziku u skladu s odgovarajućim državnim propisima i uz moguću finansijsku podršku". Načelo nediskriminacije nalaže da emiteri na jezicima manjina dobijaju pravičan deo državne pomoći medijima. Član 11(1)(f) Evropske jezičke povelje zahteva od ugovornica da ili "pokrivaju dodatne troškove onih medija koji koriste regionalne ili manjinske jezike u slučajevima kada zakon inače omogućava finansijsku pomoć" ili da "primene postojeće mere finansijske podrške i na audiovizuelnu produkciju na regionalnim ili manjinskim jezicima". U pogledu **produkcije i distribucije audiovizuelnih dela** na jezicima manjina, član 11(1)(d) Evropske jezičke povelje obavezuje ugovornice da "podstiču i/ili olakšavaju produkciju i distribuciju audio i audiovizuelnih dela na regionalnim ili manjinskim jezicima". U Preporuci br. R(93) 5 Komiteta ministara Saveta Evrope o načelima usmerenim na unapređenje distribucije i

emitovanja audiovizuelnih dela nastalih u zemljama ili regionima sa niskom audiovizuelnom produkcijom ili ograničenim geografskom ili jezičkom pokrivenošću na tržištu evropskih televizija, izražen je stav da slobode zagarantovane članom 10 Konvencije mogu suštinski da ostvaruju "producenti audiovizuelnih dela u zemljama i regionima sa niskom audiovizuelnom produkcijom ili ograničenom geografskom ili jezičkom pokrivenošću omogućavanjem njihovog delotvornog pristupa tržištu evropskih televizija radi distribuiranja njihovih dela". U okviru EU, obrazloženje br. 31 uvida uz Direktivu 97/36/EC naglašava potrebu Zajednice da promoviše nezavisne producente "uzimajući u obzir audiovizuelne kapacitete svake države članice i potrebu za zaštitom manje korišćenih jezika Evropske unije". Prilikom definisanja pojma "nezavisni producent", države članice treba da "s dužnom pažnjom uzmu u obzir merila kao što su vlasništvo nad produkcijskom kućom, količinu programa koju ona isporučuje istom emiteru i vlasništvo nad sekundarnim pravima" (Direktiva 97/36/EC Evropskog parlamenta i Saveta usvojena 30. juna 1997. kojom se dopunjuje Direktiva Saveta 89/552/EEC o usaglašavanju određenih odredbi sadržanih u zakonima, regulatornim aktima ili administrativnim postupcima u državama članicama o obavljanju televizijskih radiodifuznih aktivnosti).

- 17) Potreba za **izgradnjom kapaciteta** emitera na manjinskim jezicima se podrazumeva u zahtevima mnogih od gore navedenih instrumenata. Član 11(1)(g) izričito nalaže državama ugovornicama da "pomažu obrazovanje novinara i ostalih zaposlenih u sredstvima javnog informisanja koja koriste regionalne ili manjinske jezike".