

**SMJERNICE**

**O UPOTREBI JEZIKA MANJINA U  
ELEKTRONSKIM MEDIJIMA**

listopad 2003

**SMJERNICE**

**O UPOTREBI JEZIKA MANJINA U  
ELEKTRONSKIM MEDIJIMA**

listopad 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 Uredu Visokog povjerenika za nacionalne manjine na sljedećoj 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](mailto:hcnm@hcnm.org)

[www.osce.org/hcnm/](http://www.osce.org/hcnm/)



## UVOD

Organizacija za europsku sigurnost i suradnju (OESS) je u svojim Helsinškim odlukama iz srpnja 1992. ustanovila položaj Visokog povjerenika za nacionalne manjine (u daljem tekstu VPNM) sa ciljem da on bude "instrument za spriječavanje sukoba u najranijoj mogućoj fazi". Ovaj mandat je nastao ponajviše kao odgovor na situaciju u bivšoj Jugoslaviji, za koju su neki strahovali da bi se mogla ponoviti i drugdje u Europi, naročito u nekoj od zemalja u procesu tranzicije ka demokraciji, što bi moglo potkopati očekivanja mira i napretka predviđenih Pariškom poveljom za novu Europu, koju su šefovi država i vlada usvojili u studenom 1990.

Gospodin Max van der Stoel stupio je na dužnost prvog Visokog povjerenika za nacionalne manjine 1. prosinca 1993. Na osnovi značajnog osobnog iskustva koje je stekao kao bivši poslanik, ministar vanjskih poslova Nizozemske, stalni predstavnik u Ujedinjenim narodima i dugogodišnji borac za ljudska prava, g. Max van der Stoel je usmjerio pažnju na mnogobrojne sporove između manjina i državnih vlasti u Europi koji su, po njegovom mišljenju, mogli prerasti u ozbiljnije sukobe. Prvog srpnja 2001. nasljedio ga je švedski diplomat veleposlanik Rålf Ekéus, koji je sudjelovao na Konferenciji o europskoj sigurnosti i suradnji (KESS) tijekom razdoblja postkomunističke tranzicije, a poznat je i po svom djelovanju na kontroli naoružanja i razoružanja, posebno kao predsjednik Specijalne komisije UN za razoružanje Iraka (UNSCOM) kamo je i vodio inspektore za naoružanje između 1991. i 1997. Radeći nenametljivo, diplomatskim sredstvima, VPNM je od osnivanja prisutan u većem broju zemalja, uključujući Albaniju, Bivšu Jugoslavensku Republiku Makedoniju, Estoniju, Grčku, Hrvatsku, Kazahstan, Kirgiztan, Letoniju, Mađarsku, Moldaviju, Rumunjsku, Srbiju i Crnu Goru, Slovačku i Ukrajinu. Njegovo djelovanje je prvenstveno usmjereno na situacije u kojima pripadnici jedne nacionalne ili etničke skupine čine brojnu većinu u jednoj državi, ali brojnu manjinu u drugoj (često susjednoj) državi, čime predstavljaju predmet zanimanja vlasti obiju država i mogu biti izvor međudržavnih napetosti, pa čak i sukoba. Takve napetosti su, zapravo, obilježile veći dio europske povijesti.

Baveći se suštinom napetosti vezanih za nacionalne manjine, VPNM pristupa tim pitanjima kao nezavisan, objektivan i kooperativan činilac. Iako mandat VPNM-a ne obuhvaća nadzor, on koristi međunarodne standarde koje su prihvatile sve države kao osnovni okvir za svoje analize i na njima temelji svoje naročite preporuke. U tom smislu, važno je podsjetiti se obveza koje su prihvatile sve države učesnice OESS-a, pogotovo obveza navedenih u Dokumentu iz Kopenhagena, usvojenom na Konferenciji o ljudskoj dimenziji (1990), koja u IV. dijelu donosi detaljne standarde

vezane za nacionalne manjine. Sve članice OEES su također dužne poštivati obveze Ujedinjenih naroda koje se odnose na ljudska prava, uključujući i prava manjina, a veliku većinu članica OEES dodatno obvezuju i standardi Vijeća Europe.

Tijekom više od desetljeća intenzivne aktivnosti, VPNM je ustanovio određena pitanja i teme koje se stalno iznova javljaju i koje su postale predmet njegove pažnje u velikom broju država u kojima djeluje. Ta pitanja uključuju obrazovanje i upotrebu jezika manjina, naročito što su to teme od velike važnosti za očuvanje i razvoj identiteta pripadnika nacionalnih manjina. Treća tema, koja se učestalo javlja u brojnim situacijama na kojima je VPNM angažiran, odnosi se na oblike učinkovitog sudjelovanja nacionalnih manjina u upravljanju državom. S ciljem postizanja odgovarajuće i smislene primjene odgovarajućih manjinskih prava na području zemalja OEES-a, VPNM je zamolio Zakladu za međuetničke odnose – nevladinu organizaciju osnovanu 1993. godine (koja je u međuvremenu prestala sa radom) radi podrške VPNM-u – da okupi tri skupine međunarodno priznatih stručnjaka koji će razraditi tri skupa preporuka: **Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje** (1996), **Preporuke iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu vlastitog jezika** (1998) i **Preporuke iz Lunda o djelotvornom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu** (1999). Ove preporuke su kasnije nadahnule političare i zakonodavce u većem broju država. Preporuke se (u prijevodu na nekoliko jezika) mogu besplatno preuzeti u Uredu VPNM, kao i elektronskim putem: [www.osce.org/hcnm/documents/recommendations](http://www.osce.org/hcnm/documents/recommendations).

Zanimanje VPNM-a također je privuklo i pitanje upotrebe jezika manjina kao sredstva komunikacije u elektronskim medijima. Niz država je poduzelo korake kako bi ograničio upotrebu jezika manjina, najčešće usvajanjem zakona kojim se propisuju vremenske kvote za emitiranje na određenom jeziku (uglavnom na jeziku većine, koji se obično označava kao "službeni" ili "državni" jezik) – praksa koja je izazvala negativne reakcije manjina u većem broju zemalja jer su zapravo mogućnosti emitiranja (na njihovim jezicima) ograničene.

Tijekom Dopunskog sastanka ljudske dimenzije OEES-a o slobodi izražavanja ožujka 2001, veći broj država učesnica OEES-a je izrazio veliko zanimanje za pitanja vezana za medije i manjine. Kasnije tog mjeseca, neke od delegacija su na sastanku Stalnog vijeća zatražile da VPNM i Predstavnik za slobodu medija OEES-a zajedno porade na ovim pitanjima.

U nastojanju da odgovori na ove zahtjeve, VPNM je odlučio pokrenuti dva paralelna i komplementarna procesa usmjerena na upotrebu jezika kao sredstva komunikacije u elektronskim medijima. Prvi je bio pregled prakse država učesnica OEES-a, 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 zahtjev VPNM-a izvršio Program za kompartivno pravo i politiku medija Centra za društveno-pravne znanosti *Wolfson Collega* na Sveučilištu u Oxfordu i Institut za informativno pravo Sveučilišta u Amsterdamu. Studija koja je proistekla iz ovog pregleda, dostupna je u elektronskoj formi na <http://www.ivir.nl/staff/mcgonagle.html>. U drugom, posebnom, ali usko povezanom procesu, VPNM je (u bliskoj saradnji s Uredom predstavnika za slobodu medija OESS-a), zajedno sa drugim neposredno odgovornim međunarodnim organizacijama, sudjelovao u analizi konkretnog sadržaja relevantnih odredbi primjenljivih međunarodnih instrumenata (i relevantnih primjera iz sudske prakse). VPNM je ožujka 2002. održao prvi stručni sastanak, koji je okupio predstavnike relevantnih međunarodnih organizacija, kao i nezavisne i nevladine činbenike posebno specijalizirane za ovo područje. Sljedeći stručni sastanak održan je lipnja 2003. i na njemu je raspravljan skup predloženih smjernica o upotrebi jezika manjina u elektronskim medijima na osnovu naručenog dokumenta. Na osnovu ovog rada, nezavisni stručnjaci su u jesen 2003. usaglasili ove Smjernice.

U radu su učestvovali sljedeći nezavisni stručnjaci:

Gđa. Julia Apostle (Kanađanka), pravni referent, članak 19, Ujedinjeno Kraljevstvo; dr. Elena Chernyavska (Ukrajinka), Voditelj projekata za centralnu i istočnu Evropu, MADP, Europski institut za medije, Njemačka; gđa. María Amor Martín Estebanez (Španjolka), istraživač i konzultant, Centar za društvene i pravne studije Sveučilišta u Oxfordu; Prof. Karol Jakubowicz (Poljak), stručnjak, Nacionalni savjet za elektronske medije Poljske; g. Mark Lattimer (Britanac), direktor, Međunarodna grupa za prava manjina, Ujedinjeno Kraljevstvo; g. Tarlach McGonagle (Irac), istraživač/urednik, Institut za informativno pravo (IViR) Sveučilište u Amsterdamu, Nizozemska; Prof. Tom Moring (Finac), Švedska škola društvenih znanosti, Sveučilište u Helsinkiju, Finska; Prof. Monroe Price (Amerikanac), Pravni fakultet Cardozo, New York, i ko-direktor Programa za komparativno pravo i politiku medija Centra za društveno-pravne znanosti na Sveučilištu u Oxfordu, Ujedinjeno Kraljevstvo.

Značajan doprinos su na oba sastanka i tijekom kasnije komunikacije dali i: Tajništvo Vijeća Europe, Pravna služba Europskog povjerenstva, ured Povjerenika za demokratski razvoj Vijeća baltičkih država i ured Predstavnika OESS za slobodu medija.

Obzirom da postojeći standardi prava manjina čine sastavni dio ljudskih prava, stručnjaci su na savjetovanjima krenuli od pretpostavke da se države pridržavaju i svih ostalih obveza iz domena ljudskih prava, a posebice zabrane diskriminacije. Također su krenuli od pretpostavke da je krajnji cilj svih ljudskih prava pun i slobodan razvoj osobnosti svakog pojedinca pod ravnopravnim uvjetima. Prema tome, krenulo se od pretpostavke da bi građansko društvo trebalo biti otvoreno i prilagodljivo, te samim tim da okuplja sve osobe, uključujući i pripadnike nacionalnih manjina. Štoviše, s obzirom da je cilj dobrog i demokratskog upravljanja služenje potrebama i interesima cjelokupnog stanovništva, krenulo se od pretpostavke da sve vlade teže osigurati svima, koji potpadaju pod njihovu nadležnost, uključujući i pripadnicima nacionalnih manjina, maksimalne mogućnosti pristupa medijima, te pružanju i primanju informacija, a time i informacija na vlastitom jeziku. Ovo, *inter alia*, proistječe iz načela pluralizma, tolerancije i slobodumlja, kao i posebne uloge nezavisnih i pluralističkih medija koji predstavljaju osnovni uvjet slobodnih, otvorenih i demokratskih društava.<sup>1</sup>

Svrha ovih Smjernica, kao i ranijih preporuka iz Den Haaga, Osla i Lunda, je poticanje i pomoć državama prilikom usvajanja određenih mjera usmjerenih na smanjenje napetosti vezanih za nacionalne manjine, te da time posluže krajnjem cilju VPNM-a – spriječavanju sukoba. Na osnovu iskustva VPNM-a, a u skladu sa međunarodnim standardima, tome treba težiti na otvoren i uključiv način kojem je cilj zadovoljiti – i integrirati u šire društvo – čitav niz izričitih zahtjeva i postojećih raznolikosti, što maksimalno doprinosi društvenoj koheziji.

U težnji da razjasne sadržaj postojećih prava, cilj Smjernica je pružiti državama određene praktične upute prilikom osmišljavanja politike i zakona koji u potpunosti poštuju slovo i duh međunarodno dogovorenih standarda, koji mogu osigurati ravnotežu i zadovoljiti potrebe i interese svih dijelova stanovništva, uključujući i potrebe i interese pripadnika jezičnih manjina. Iako dosljedno odražavaju međunarodne standarde, Smjernice uvažavaju stvarnost na terenu, uključujući i percepcije u pogledu ugroženosti određenih jezika (i pratećoj želji za njihovim unapređivanjem). U svrhu pružanja dodatnih uputa u praktičnim situacijama zasnovanih na primjerima dobre prakse, koji su utvrđeni upoznavanjem s praksom država učesnica, iznjeti su prijedlozi načina na koje bi države mogle ispuniti svoje obveze u pogledu jezičnih manjina.

Namjera je, također, da se Smjernice čitaju i provode imajući u vidu tehnološka

---

<sup>1</sup> Vidjeti slučaj *Handyside protiv Velike Britanije*, presudu Europskog suda za ljudska prava od 7. prosinca 1976, serija A, br. 24, stavak 49. Također vidjeti preambulu Dokumenta sastanka u Kopenhagenu Konferencije o ljudskoj dimenziji (1990) u kojoj države učesnice OEES izražavaju opredijeljenost za ideale demokracije i pluralizma.

---



dostignuća modernih elektronskih medija, koji raspolazu sve većim mogućnostima upotrebe više jezika u području komunikacija. Smjernice, također, ističu važnu ulogu slobodnog tržišta u osiguravanju uspješnih, raznovrsnih i nezavisnih elektronskih medija, i nude izbor mogućnosti za ispunjavanje obveza vezanih za upotrebe jezika manjina u javnim ili privatnim elektronskim medijima.

Smjernice su date u četiri dijela u kojima se sedamnaest pojedinačnih smjernica svrstavaju pod naslovima: opća načela, politika, propisi i unapređenje jezika manjina. Sve smjernice treba tumačiti u skladu s Općim načelima u Prvom dijelu. U Drugom dijelu utvrđuje se potreba da države razvijaju politiku i pravo u ovom području i daju se odgovarajući savjeti. Zatim se definiraju neki parametri za ograničavanje dozvoljenih propisa. U posljednjem dijelu predlaže se veći broj alternativa za unapređenje jezika manjina. Detaljnije objašnjenje svake preporuke ili smjernice daje se u Napomenama u kojima se izričito navode relevantni međunarodni standardi.

Nadamo se da će Smjernice biti u širokoj upotrebi i da će se široko distribuirati.

*listopad 2003*

---

## SMJERNICE O UPOTREBI JEZIKA MANJINA U ELEKTRONSKIM MEDIJIMA

### I. OPĆA NAČELA

#### 1) Sloboda izražavanja

Sloboda izražavanja svake osobe, uključujući i pripadnike nacionalnih manjina, uključuje pravo primanja, traženja i pružanja informacija i ideja 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 jezična raznolikost

Države bi trebale jamčiti slobodu izbora stvaranjem okruženja u kojem raznolikost ideja i informacija može napredovati time što se izražava na različitim jezicima.

#### 3) Zaštita identiteta

Sve osobe, uključujući pripadnike nacionalnih manjina, imaju pravo na očuvanje i razvoj svog identiteta, uključujući i upotrebu vlastitog jezika u elektronskim medijima i putem njih.

#### 4) Ravnopravnost i nediskriminacija

Sve osobe, uključujući pripadnike nacionalnih manjina, imaju pravo uživati u slobodi izražavanja, te održavati i razvijati svoj identitet u elektronskim medijima i putem njih pod ravnopravnim uvjetima i bez diskriminacije. Države bi trebale po potrebi poduzimati posebne i konkretne mjere kako bi osigurale pripadnicima nacionalnih manjina uživanje stvarne ravnopravnost u smislu upotrebe svojeg jezika u elektronskim medijima.

## II. POLITIKA

- 5) Države trebaju osmisliti politiku prema upotrebi jezika manjina u elektronskim medijima. Ta politika bi trebala biti temeljena na utvrđivanju potreba pripadnika nacionalnih manjina za očuvanjem i razvojem vlastitog identiteta.

Pripadnici nacionalnih manjina bi trebali učinkovito sudjelovati u osmišljavanju i primjeni ovakve politike, što uključuje i savjetodavne procese i njihovu zastupljenost u odgovarajućim institucijama i tijelima.

- 6) Nezavisna regulatorna tijela trebaju biti zadužena za provođenje i primjenu državne politike. Takva nezavisna regulatorna tijela se trebaju osnivati i raditi na transparentan način.
- 7) Državna politika bi trebala podržavati javnu službu za emitiranje koja osigurava širok i uravnotežen niz informativnih, obrazovnih, kulturnih i zabavnih programa visoke kvalitete, kako bi se, *inter alia*, zadovoljile potrebe pripadnika nacionalnih manjina. Države bi trebale održavati i, prema potrebi, stvarati financijske, tehničke i ostale uvjete potrebne da bi javne službe za emitiranje ispunjavale svoj mandat u ovom području.
- 8) Državna politika bi trebala olakšati osnivanje i rad elektronskih medija pripadnika nacionalnih manjina na njihovom vlastitom jeziku.

## III. PROPISI

### 9) **Dozvoljenost reguliranja**

Države smiju propisati ponašanje elektronskih medija kako bi štatile i unapređivale slobodu izražavanja, kulturnu i jezičnu raznolikost, održavanje i razvoj kulturnog identiteta i poštivanje prava ili ugleda drugih. Takvi propisi, uključujući izdavanje dozvola za emitiranje, moraju biti određeni zakonom, zasnovani na objektivnim i nediskriminacijskim mjerilima i ne smiju imati za cilj niti za posljedicu ograničavanje emitiranja na jezicima manjina.

### 10) **Unapređivanje jezika**

Propisujući upotrebu jezika u elektronskim medijima, države mogu poticati upotrebu nekih odabranih jezika. Mjere za unapređivanje jednog ili više jezika

ne trebaju ograničiti upotrebu drugih jezika. Države ne smiju zabraniti upotrebu niti jednog jezika u elektronskim medijima. Uživanje prava pripadnika nacionalnih manjina ne smije se ugroziti mjerama za unapređivanje bilo kojeg jezika u elektronskim medijima.

#### 11) **Proporcionalnost pri propisvanju**

Svaki propis, bio pozitivan ili restriktivan, mora težiti legitimnom cilju i biti razmjernan s njim. Prilikom procjene proporcionalnosti svakog propisa, treba uzimati u obzir određene činbenike vezane za prirodu medija i šire društveno okruženje. Ovi činbenici obuhvaćaju:

- **Prirodu i ciljeve određene mjere**, uključujući njezinu mogućnost doprinosa kvaliteti i uravnoteženosti programa, postizanju zaštite i unapređenju slobode izražavanja, kulturne i jezične raznolikosti, te očuvanja i zaštite kulturnog identiteta.
- **Postojeći politički, društveni i vjerski kontekst**, uključujući kulturnu i jezičnu raznolikost, strukturu uprave i regionalne značajke.
- **Broj, raznolikost, zemljopisnu pokrivenost, karakter, funkciju i jezike na kojima emitiraju postojeći elektronski mediji** – javni, privatni ili strani – na svim razinama (nacionalnim, regionalnim ili lokalnim). Treba uzeti u obzir financijske troškove gledatelja ili slušatelja različitih usluga, tehničke mogućnosti primanja, te količinu i kvalitetu emitiranja, kako u smislu programske strukture tako i u smislu vrste programa.
- **Prava, potrebe, izražene želje i prirodu danih gledatelja ili slušatelja**, uključujući njihov broj i zemljopisnu raspodjelu na svakoj razini (nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj).

#### 12) **Ograničenja prijevoda**

Emitiranje programa na jezicima manjina ne bi trebalo biti podložno uvođenju neprimjerenih ili nerazmjernih zahtjeva za prevođenjem, sinhronizacijom, nadsinhronizacijom ili titliranim prijevodom.

### 13) **Prekogranično emitiranje**

Slobodan prijem prekogranično emitiranih programa, bilo neposredno ili putem naknadnog emitiranja ili prijenosa, neće se zabranjivati na osnovi upotrebe određenog jezika.

Dostupnost stranih programa na jeziku neke manjine ne ukida obvezu države da potpomaže emitiranje emisija na tom jeziku proizvedenih u samoj zemlji, niti opravdava smanjenje vremena emitiranja na tom jeziku.

## IV. **UNAPREĐIVANJE JEZIKA MANJINA**

### 14) **Podrška države**

Država bi trebala podržavati emitiranje programa na jezicima manjina, što se, *inter alia*, može postići davanjem pristupa emitiranju, subvencijama i izgradnji kapaciteta za emitiranje programa na jezicima manjina.

### 15) **Pristup emitiranju**

Države bi trebale osigurati stvarni pristup emitiranju programa na jezicima manjina, *inter alia*, dodjelom frekvencija, osnivanjem i podržavanjem medijskih organizacija i utvrđivanjem rasporeda emisija. U tom smislu treba voditi računa o brojčanoj zastupljenosti, gustoći i koncentraciji pripadnika nacionalnih manjina, kao i o njihovim potrebama i interesima.

Dostupnost programa na jezicima manjina na regijskoj ili lokalnoj razini ne opravdava isključivanje programa na jezicima manjina iz nacionalnih elektronskih medija, uključujući emisije za manjine koje su zemljopisno raspršene.

#### **A. FREKVENCIJE**

- Prilikom izdavanja dozvola za emitiranje, države bi trebale razmotriti mogućnost dodjele cijelih ili dijelova frekvencija medijskim organizacijama na jezicima manjina.
- Države bi trebale razmotriti mogućnost osiguravanja "otvorenih kanala" – tj. kapaciteta za emitiranje programa koji koriste istu frekvenciju, a koje dijeli više jezičnih grupa unutar jednog područja usluga – ukoliko

postoje bilo kakva tehnička ograničenja u pogledu broja dostupnih frekvencija i/ili grupe koje nemaju dovoljno sredstava izdržavati vlastite elektronske medije.

#### **B. MEDIJSKE ORGANIZACIJE**

- Države bi trebale propisati odgovarajuće uvijete koje bi državni ili javne medijske organizacije trebali ispuniti u pogledu emisija na jezicima manjina.
- Države bi također trebale razmotriti stvaranje povoljnih uvijeta (financijskih ili drugih) radi poticanja privatnog emitiranja na jezicima manjina. Ovo se može postići izdavanjem dozvola putem javnog natječaja ili na zahtjev podnositelja molbe. Države mogu također odlučiti da medijske organizacije na jezicima manjina oslobode od sudjelovanja u zakonima predviđenim natječajima za frekvencije, ili da uspostave posebne režime koji ih oslobađaju određenih administrativnih opterećenja.
- Gdje ne postoje privatna elektronska glasila koja emitiraju na jeziku manjine, države bi trebale aktivno pomagati pri osnivanju takvih glasila, u mjeri u kojoj je to potrebno.

#### **C. PROGRAM**

Države bi trebale osigurati da količina vremena i termin dodijeljen programima na jeziku manjine odražavaju brojčanu zastupljenost i koncentraciju nacionalne manjine i da odgovaraju njenim potrebama i interesima. Države bi također trebale predvidjeti minimalnu količinu vremena i primjeren raspored, kako bi male manjine imale stvarni pristup elektronskim medijima na svom jeziku. Ovi se ciljevi mogu ostvariti putem izdavanja dozvola, uključujući utvrđivanje dužine i rasporeda emisija na jezicima nacionalnih manjina.

#### **16) Javno financiranje**

Države bi trebale razmotriti mogućnost osiguravanja financijske podrške emitiranju na jezicima nacionalnih manjina. To se može ostvariti preko direktnih dotacija, povoljnih financijskih/poreskih režima, i oslobađanjem od plaćanja određenih pristojbi prilikom dodijele ili izmijene dozvole za emitiranje. U smislu osiguranja stvarne ravnopravnosti, možda će biti potrebno

pružiti emitiranju na jezicima manjina u brojčano manjim zajednicama financijska sredstva ili kapacitete koji nisu u razmjeru sa njihovom veličinom na osnovu koje je izveden postotak dostupnih sredstva.

Države bi trebale poticati i olakšavati, uključujući i pružanje financijske pomoći, proizvodnju i distribuciju audio i audiovizualnih dijela na jezicima manjina.

17) **Izgradnja kapaciteta**

Države bi trebale doprinosti izgradnji kapaciteta za emitiranje na jezicima nacionalnih manjina. To se može postići tehničkom podrškom pri distribuciji produkcija na jezicima nacionalnih manjina kako unutar države tako i van nje, kao i olakšavanjem prekograničnog emitiranja programa na jezicima manjina. Također, države bi trebale razmotriti mogućnost podrške obrazovanju i obuci zaposlenih u elektronskim medijima koji emitiraju na jezicima manjina.



## BILJEŠKE UZ SMJERNICE O UPOTREBI JEZIKA MANJINA U ELEKTRONSKIM MEDIJIMA

Ove bilješke sa objašnjenjima daju kratak pregled osnovnih međunarodnih standarda na kojima se Smjernice temelje.

### I. OPĆA NAČELA

- 1) Pravo na **slobodu izražavanja** predstavlja temelj međunarodne zaštite ljudskih prava. Ono sadrži pravo svakog da prima i pruža informacije i ideje, bez uplitanja vlasti i bez obzira na granice. Ovo pravo je sadržano u članku 19. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, usvojene 1948 (u daljem tekstu: Deklaracija), članku 19. Međunarodnog ugovora o građanskim ljudskim pravima, usvojenog 1966 (u daljem tekstu: Ugovor) i članku 10. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda usvojene 1950 (u daljem tekstu: Konvencija). Na primjer, stavke 2. i 3. članka 19. Ugovora propisuju da:
  2. Svaka osoba ima pravo na slobodu izražavanja; ovo pravo podrazumijeva slobodu traženja, primanja i pružanja informacija i ideja svih vrsta, bez obzira na granice, bilo usmeno, pismeno, putem tiska ili u umjetničkom obliku, ili ma kojim drugim sredstvom po vlastitom izboru.
  3. Ostvarivanje sloboda predviđenih u točki 2. ovog članka nosi posebne dužnosti i odgovornosti. Ono se, prema tome, može podvrgnuti izvjesnim ograničenjima koja moraju, međutim, biti izričito predviđena zakonom i koja su neophodna:
    - a) za poštovanja prava ili ugleda drugih osoba;
    - b) za zaštitu nacionalne sigurnosti, javnog poretka (*ordre public*), ili javnog zdravlja ili morala.

Povjerenstvo UN za ljudska prava, koje je osnovano za nadgledanje provođenja Ugovora, objašnjava u svom Općem komentaru br. 10 (1983) da pravo na slobodu izražavanja, osigurano člankom 19, uključuje ne samo pravo

na traženje i primanje informacija i ideja svih vrsta, već i bilo kojim sredstvom. Što se tiče Konvencije, Europski sud za ljudska prava je u slučajevima *Oberschlick protiv Austrije* (presuda od 22. svibnja 1991, Serija A, br. 204, st. 57) i *Autronik AG protiv Švicarske* (presuda od 22. svibnja 1990, Serija A, br. 178, st. 47) odlučio da članak 10. ne štiti samo sadržaj izraženih ideja i informacija, već i oblik u kojem se one prenose. U okviru KESS/OESS, Dokument sa sastanaka Konferencije o ljudskoj dimenziji u Kopenhagenu od 1990 (Dokument iz Kopenhagena, stavak 9.1) i Dokument sa Simpozija o kulturnom nasljeđu zemalja učesnica KESS-a od 1991 (Dokument iz Krakowa, stav 6.1) ponovo naglašavaju pravo na slobodu izražavanja. Prema Dokumentu iz Kopenhagena, pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo privatno i javno koristiti maternji jezik (stavak 32.1), kao i pravo širenja, pristupa i razmijene informacija na maternjem jeziku (stavak 32.5).

U slučaju *Handyside protiv Velike Britanije* (presuda od 7. prosinca 1976, Serija A, br 24, stavak 49), Europski sud za ljudska prava pruža dodatno tumačenje članka 10. Konvencije: "Sloboda izražavanja čini jedan od suštinskih temelja (demokratskog) društva, jedan od osnovnih uvjeta njegovog napretka i razvoja svakog čovjeka. Suglasno stavu 2 članka 10, ona se ne odnosi samo na 'informacije' i 'ideje' koje se primaju sa odobravanjem ili ravnodušnošću ili se smatraju neuvredljivima, već i na one koje vrijeđaju, šokiraju ili uznemiravaju državu ili bilo koji dio stanovništva. Takvi su zahtjevi pluralizma, tolerancije i slobodoumlja bez kojih nema 'demokratskog društva'. To, između ostalog, znači da svaka 'formalnost', 'uvijet', 'ograničenje' ili 'kazna' iz ove oblasti mora biti razmjerna legitimnom cilju kojem se teži."

- 2) Prema članku 15(a) Međunarodnog ugovora o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima od 1966, države potpisnice priznaju pravo sudjelovanja svakog pojedinca u kulturnom životu. Članak 27 Međunarodnog ugovora o građanskim i političkim pravima štiti pravo svakoga pripadnika, *inter alia*, nacionalne manjine, na svoj vlastiti kulturni život i upotrebu vlastitog jezika, u zajednici sa drugim članovima svoje grupe. Zaštita i unapređenje pluralizma u elektronskim medijima, koja odražavaju **kulturnu i jezičnu raznovrsnost**, predstavlja nužnu komponentu slobode izražavanja. Prema članku 2. Univerzalne deklaracije o kulturnim različitostima, koju je UNESCO usvojio 2001, politika koja osigurava kulturni pluralizam odslikava realnost kulturne raznolikosti. U članku 6. Deklaracije napominje se da kulturnu raznolikost, *inter alia*, jamče sloboda izražavanja, medijski pluralizam i višejezičnost. U slučaju *Informationsverein Lentia i drugi protiv Austrije* (presuda od 24. studenog 1993, Serija A, br. 276), Europski sud za ljudska prava naglašava

važnost pluralizma za slobodu izražavanja. U toj odluci, Sud nalazi (u stavku 38) da se pravo javnosti na primanje informacija i ideja od općeg interesa "ne može uspješno ostvarivati ako nije zasnovano na načelu pluralizma, čiji je krajnji jamac država. Ova primjedba posebno vrijedi za audiovizualne medije, čiji programi često imaju jako veliku pokrivenost." U istom smislu, članak 9(4) Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe od 1994 (u daljem tekstu: Okvirna konvencija) zahtjeva od država potpisnica da "usvoje odgovarajuće mjere koje će pripadnicima nacionalnih manjina olakšati pristup sredstvima javnog informiranja u cilju unapređenja tolerancije i omogućavanja kulturnog pluralizma."

Štoviše, članak 10*bis* Europske konvencije o prekograničnoj televiziji od 1989 (dopunjen 2002) zahtjeva od država potpisnica da nastoje izbjegavati ugrožavanje **medijskog pluralizma**. Deklaracija o slobodi izražavanja i informiranja, koju je Odbor ministara Vijeća Europe usvojio 1982, u članku II(d) utvrđuje kao cilj koji treba ostvariti "postojanje velike raznolikosti nezavisnih i samostalnih medija, čime se omogućava izražavanje različitih ideja i mišljenja". U stavku 6.2 Dokumenta iz Krakowa, države učesnice OEES-a su izrazile uvjerenje da raznolikost privatnih medijskih organizacija "doprinosi osiguranju pluralizma i slobode umjetničkog i kulturnog izražavanja".

- 3) Dužnost države da štiti **jezični (i drugi) identitet** pripadnika nacionalnih manjina sadržan je u više međunarodnih instrumenata i u sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava. Članak 1. Deklaracije o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičnih manjina, koju su Ujedinjeni narodi usvojili 1992 (u daljem tekstu: Deklaracija UN o manjinama) u tom pogledu je od posebne važnosti:
1. Države će štiti opstanak, te nacionalni ili etnički, kulturni, vjerski i jezični identitet manjina na svojem teritoriju i stvarati će uvjete za unapređenje tog identiteta.
  2. Države će usvojiti odgovarajuće zakonske i ostale mjere u svrhu postizanja tih ciljeva.

Članak 4(2) dalje utvrđuje da će "države poduzeti mjere kako bi stvorile povoljne uvjete koji će omogućiti pripadnicima nacionalnih manjina izražavanje svoje osobnosti i razvijanje vlastite kulture, jezika, vjere, tradicija i običaja, osim kada se određenim ponašanjem krši nacionalno pravo i kada je

ono u suprotnosti sa međunarodnim standardima". Članak 17(a) Konvencije o pravima djeteta Ujedinjenih naroda od 1989. nalaže državama potpisnicama da "potiču sredstva javnog informiranja sa svrhom širenja informacija i materijala" u skladu s obrazovnim ciljevima Konvencije, uključujući i razvoj poštivanja kulturnog identiteta i jezika samog djeteta u skladu sa člankom 29. Okvirna konvencija također sadrži ove odredbe. U preambuli Okvirne konvencije kaže se da pluralističko i istinski demokratsko društvo ne bi trebalo samo poštivati jezički identitet svakog pripadnika nacionalne manjine, već i "stvarati odgovarajuće uvjete koji im omogućavaju izražavanje, očuvavanje i razvijanje tog identiteta". Članak 5(1) te konvencije izričito obvezuje države potpisnice da unapređuju uvjete potrebne za "očuvanje nužnih elemenata identiteta" pripadnika nacionalnih manjina, uključujući i jezik. Države učesnice OEES obvezuju se, između ostalog, štiti jezični identitet pripadnika nacionalnih manjina u skladu sa Završnim dokumentom drugog sastanka KESS-a u Beču 1986-1989 (Bečki dokument, Načela, stavak 19), Dokumentom iz Kopenhagena (stavak 32. i 33) i Izveštajem o sastanku stručnjaka za nacionalne manjine KESS-a u Ženevi 1991 (Ženevski dokument, poglavlja III i VII).

- 4) **Zabrana diskriminacije** na osnovi, *inter alia*, jezika, predstavlja osnovno načelo međunarodnog prava o ljudskim pravima. Međunarodni instrumenti koji izričito zabranjuju diskriminaciju na osnovu jezika uključuju: Deklaraciju o ljudskim pravima (članak 2), Ugovor (članci 2(1) i 26); Međunarodni ugovor o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (članak 2(2)); Deklaraciju UN o manjinama (članak 2(1)); Konvenciju (članak 14. i članak 1. Protokola br. 12) i Povelju EU o osnovnim pravima iz 2000. (članak 21). Odgovarajuće obveze sadržane su i u sljedećim ispravama OEES-a: u Završnom aktu iz Helsinkija iz 1975 (načelo VII), Bečkom dokumentu (Načela, stavak 13.7), dok Dokument iz Kopenhagena zabranjuje "sve vrste diskriminacije" (stavak 5.9).

Načelo nediskriminacije uključuje obvezu drugačijeg postupanja s osobama koje se nalaze u drugačijoj situaciji, kako bi se ostvarila **djelotvorna ravnopravnost**. Stavak 19 (Načela) Bečkog dokumenta, na primjer, obvezuje države učesnice OEES-a da pripadnicima nacionalnih manjina osiguraju "punu ravnopravnost". Da bi drugačije postupanje bilo nediskriminirajuće, ono mora biti zasnovano na razumnim i objektivnim mjerilima, imati legitimni cilj i ispoljavati razumnu proporcionalnost između različitog postupanja i cilja kojem se teži. Ovo načelo se raspravlja u Općem komentaru br. 18 Odbora UN za ljudska prava o nediskriminaciji iz 1989. i ključnoj odluci Europskog suda

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

Načelo nediskriminacije uključuje moguću upotrebu **posebnih i konkretnih mjera** usmjerenih na ubrzavanje i ostvarivanje stvarne ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina. Ovaj pristup se izričito spominje u člancima 1(4) i 2(2) Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije od 1965. i člancima 3. i 4. Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije žena od 1979. U stavku 31. Dokumenta iz Kopenhagena, države učesnice OEES-a obvezuju se usvojiti "gdje je to potrebno, posebne mjere u svrhu osiguranja pune ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina sa drugim građanima u ostvarivanju i uživanju ljudskih prava i osnovnih sloboda", članak 4(1) Deklaracije UN o manjinama na sličan način nalaže da države "po potrebi poduzmu mjere kako bi se pripadnicima manjina osiguralo puno i djelotvorno ostvarivanje svih ljudskih prava i osnovnih sloboda bez ikakve diskriminacije i s potpunom jednakošću pred zakonom". Članak 4(2) Okvirne konvencije također zahtjeva da država članice usvoje odgovarajuće mjere za unapređenje pune i delotvorne ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina, pri čemu će voditi računa o posebnim uvjetima u kojima se nalaze. Članak 7(2) Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima (u daljem tekstu: Europska jezična povelja) od 1992. izričito kaže da se mjere usmjerene ka unapređenju manjinskih jezika ne mogu smatrati aktom diskriminacije.

## II. POLITIKA

- 5) Članice OEES-a su se obvezale štititi i **stvarati uvijete** za unapređenje jezičnog i drugih vidova identiteta pripadnika nacionalnih manjina na svojem teritoriju (Dokument iz Kopenhagena, stavak 33). Okvirna konvencija u biti propisuje istu obvezu u članku 5(1). U članku 9(4) Okvirne konvencije takođe se zahtjeva da države članice usvoje "odgovarajuće mjere kako bi olakšave pristup pripadnicima nacionalnih manjina sredstvima javnog informiranja, a s ciljem unapređenja tolerancije i omogućavanja kulturnog pluralizma". Članak 7(1) Europske jezične povelje zahtjeva da države članice "grade svoju politiku, zakonodavstvo i praksu" na, *inter alia*, "potrebi za odlučnom akcijom unapređivanja regionalnih ili manjinskih jezika u svrhu njihovog sačuvanja", te "olakšavaju i/ili unapređuju upotrebu regijskih ili manjinskih jezika u govoru [...] u javnom i privatnom životu". U članku 7(3), države članice preuzimaju na sebe obvezu poticati sredstva javnog informiranja da unapređuju "međusobno razumijevanje između svih jezičnih grupa unutar zemlje". Konvencija o pravima djeteta nalaže u članku 17(d) da "će države članice

poticati sredstva javnog informiranja da posvete posebnu pažnju jezičnim potrebama djeteta koje pripada manjinskoj grupi ili je domorodac".

Države članice OEES-a su se obvezale stvoriti uvjete koji će omogućiti pripadnicima nacionalnih manjina ravnopravne mogućnosti djelotvornog sudjelovanja u javnom životu, privrednim aktivnostima i izgradnji svog društva. (Poglavlje IV Ženevskog dokumenta). Članak 15. Okvirnog dokumenta kaže: "Potpisnice će stvoriti neophodne uvjete za **djelotvorno sudjelovanje** pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim poslovima, naročito onim koji se na njih odnose". U stavu 33 Dokumenta iz Kopenhagena, države članice OEES se obvezuju da pri usvajanju mjera, *inter alia*, štite i jezični identitet nacionalnih manjina i vode "odgovarajuće konzultacije, uključujući i kontakte sa organizacijama ili udruženjima tih manjina, u skladu s načinom odlučivanja u svakoj državi". U Poglavlju III Ženevskog dokumenta države članice OEES-a prihvaćaju da odgovarajuće demokratsko sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina ili njihovih predstavnika u tijelima s pravom odlučivanja ili savjetodavnom funkcijom čini važan element djelotvornog sudjelovanja u javnim poslovima. Članak 11(3) Europske jezične povelje nalaže potpisnicama osigurati da su interesi korisnika manjinskih jezika zastupljeni i uzeti u obzir, konkretno unutar regulatornih tijela elektronskih medija.

- 6) Potreba za **nezavisnim regulatornim tijelima** proizlazi iz načela demokracije i dobre vladavine i najbolje međunarodne prakse. Preporuka br. R 99 (1) Odbora ministara Vijeća Europe državama članicama o mjerama za unapređenje medijskog pluralizma ukazuje da "bi nacionalna tijela odgovorna za dodjelu dozvola privatnim medijskim organizacijama trebala pri vršenju svojih dužnosti obratiti posebnu pažnju na unapređenje pluralizma" (Dodatak, 1. točka, Regulacija vlasništva: emitiranje i tisak). Konkretnije, u desetoj preporuci Preporuke iz Osla usvojenoj 1998. koja se odnosi na jezična prava nacionalnih manjina, preporučuje se da bi uredništva javnih medija koja "nadgledaju sadržaj i programsko usmjerenje trebala biti nezavisna i uključivati pripadnike nacionalnih manjina koji djeluju u svojem neovisnom svojstvu".
- 7) U Preporuci br. R (96) 10 Odbora ministara Vijeća Europe državama članicama o Garancijama nezavisnosti javnih službi za emitiranje, naglašava se uloga **javnog emitiranja** "kao suštinskog činitelja pluralističkih komunikacija dostupnih svima na nacionalnoj i regionalnoj razini putem osiguranja osnovnog sveobuhvatnog programskog servisa koji obuhvaćaju informacije,

obrazovanje, kulturu i zabavu". Ulogu javnih službi za emitiranje u osiguravanju kvalitetnog i uravnoteženog programa priznaje i Europski sud za ljudska prava, na primjer u slučaju *Lentia* (st. 33). Članak 11(1) Europske jezične povelje izričito se bavi elektronskim sredstvima javnog informiranja koja imaju "ulogu javne službe" i njihovim zadovoljavanjem potreba korisnika manjinskih jezika. Preporuka br. R (2003) 9, Odbora ministara Vijeća Evrope zemljama članicama o mjerama za unapređenje demokratskog i društvenog doprinosa digitalnom emitiranju naglašava da je uloga javnih službi za emitiranje, koji bi u demokratskom društvu trebali podržavati "vrijednosti, na kojima se zasnivaju političke, pravne i društvene strukture demokratskih društava, a naročito poštovanje ljudskih prava, kulturu i politički pluralizam."

Prema Odboru ministara Vijeća Evrope, "dok javne službe za emitiranje imaju posebnu obvezu širiti kulturu tolerancije i razumijevanja, elektronski mediji u cjelini su moćno sredstvo za stvaranje atmosfere za suzbijanje netolerancije" (Aneks Preporuke br. R (97) 21 zemljama članicama o medijima i unapređenju kulture tolerancije, točka 5). U Preporuci br. R (99) 14 zemljama članicama o Univerzalnoj društvenoj službi u pogledu novih komunikacijskih i informacijskih servisa, Odbor ministara ukazuje na sinergijske posljedice suradnje vlasti i privatnog sektora za dobrobit korisnika novih komunikacijskih i informacijskih servisa.

- 8) Mogućnost da pripadnici nacionalnih manjina **osnivaju i vode elektronske medije** na vlastitom jeziku zajamčena je člankom 9(3) Okvirne konvencije. U članku 11. Europske jezične povelje navedene su opcije za koje se države mogu opredijeliti kako bi takve mogućnosti osigurale jezičnim manjinama.

### III. PROPISI

- 9) Regulacija elektronskih medija mora biti **u suglasnosti s općim načelima** navedenim u ovim Smjernicama, uključujući slobodu izražavanja, zaštitu kulturne i jezične raznovrsnosti putem emitiranja radio i TV programa na jezicima manjina i zaštitu jezičnog identiteta, bez diskriminacije. Propisi koji zadiru u pravo na slobodu izražavanja podliježu odredbama članka 19(3) Ugovora i člana 10(2) Konvencije. Druga od tih isprava djelomično nalaže da se ostvarivanje ovih sloboda ne može podvrgnuti nikakvim ograničenjima osim onih "propisanih zakonom i nužnim u demokratskom društvu, u interesu nacionalne sigurnosti, teritorijalnog integriteta ili javne sigurnosti, radi sprečavanja nemira ili zločina, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili

prava drugih, sprečavanja otkrivanja informacija dobijenih u povjerenju, ili radi očuvanja autoriteta i nepristranosti sudstva".

Shodno članku 10(1) Europske povelje, izdavanje dozvola predstavlja mogućnost za regulaciju medija. U pogledu slobode tiska i pristupa nacionalnih manjina sredstvima javnog informiranja, članak 9(2) Okvirne konvencije predviđa da države potpisnice mogu uvjetovati "rad radio i televizijskih stanica ili kinematografskih poduzeća dobijanjem dozvole, na osnovi objektivnih mjerila i bez diskriminacije". Države članice OEES-a, obvezuju se, kako u Dokumentu iz Krakova (stavak 6.1) tako i u izveštaju Ženevskog dokumenta (Poglavlje VII), regulirati elektronske medije samo u mjeri u kojoj je to propisano zakonom i u skladu sa međunarodnim standardima.

- 10) Države članice OEES-a priznaju pravo pripadnika nacionalnih manjina na "širenje, pristup i razmjenu informacija na maternjem jeziku" (Bečki dokument, Suradnja u humanitarnim i drugim područjima, Ljudski kontakti, stavak 45; Dokument iz Kopenhagena, stavak 32.5). **Propisi vezani za izdavanje dozvola i drugi propisi** ne smiju ugrožavati ovo pravo. U odluci o prihvatljivosti slučaja *Verein Alternatives Lokalradio Bern protiv Švicarske* (odluka od 16. listopada 1986. Aneks br. 10746/84), Europsko povjerenstvo za ljudska prava se poziva na presudu u slučaju *Handyside* i ističe da sustav izdavanja dozvola mora poštovati zahtjeve pluralizma, tolerancije i slobodoumlja. Povjerenstvo je objasnilo da ovo uključuje i jezik na kojem se emitira:

[...] Odbijanje izdavanja dozvole za emitiranje može u posebnim okolnostima dovesti do problema u smislu članka 10, u vezi sa člankom 14. [Europske] konvencije. Na primjer, takav problem bi nastao ukoliko bi odbijanje izdavanja dozvole imalo za neposrednu posljedicu da značajan dio stanovništva danog područja ostane bez emisija na materinjem jeziku.

U odnosu na privatne medije, Parlamentarna skupština Vijeća Europe u stavku 17(vi) Preporuke br. R 1589 (2003) o slobodi izražavanja u medijima u Europi poziva zemlje članice da "ukinu ograničenja u pogledu osnivanja i funkcioniranja privatnih medija koji emitiraju programe na jezicima manjina".



- 11) U pogledu **proporcionalnosti svakog propisa**, Europski sud za ljudska prava dosljedno utvrđuje da članak 10. Konvencije nalaže da propisi koji se odnose na emitiranje trebaju težiti legitimnom cilju i biti srazmjerni tom cilju.

U stavu 32 slučaja *Lentia*, Sud, osim tehničkih, navodi i sljedeće okolnosti za pravilno izdavanje dozvola: "prirodu i ciljeve predložene stanice, njenu potencijalnu publiku na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, prava i potrebe određene publike i obveze koje proistječu iz međunarodnih pravnih instrumenata". U presudi u slučaju *Tele 1 Privatfernsehgesellschaft MBH protiv Austrije* (od 21. rujna 2000, Aneks br. 32240/96, st. 39-40), Sud je ocijenio da **veličina ciljane publike i lakoća njenog pristupa** alternativnim programima (npr. preko kablovske televizije) predstavljaju relevantne činbenike pri utvrđivanju proporcionalnosti ograničenja. U slučaju *Verein Alternatives*, Povjerenstvo je navelo da se prilikom procjene proporcionalnosti propisa također mogu uzeti u obzir i političke okolnosti – "kao što su kulturni i jezički pluralizam, odnos ravničarskih i brdskih oblasti i uravnotežena federalistička politika".

- 12) Reguliranje **prijevoda, sinhronizacije, nadsinhronizacije i titliranja** audiovizualnih dijela na i sa jezika manjina bi trebala biti u skladu sa pravom na slobodu izražavanja, doprinositi ispunjavanju međunarodnih obaveza o zaštiti manjina, kao i unapređivati razumijevanje, toleranciju i prijateljstvo između pripadnika nacionalnih manjina i većinskog stanovništva jedne države. Propisi ne bi trebali ometati emitiranje ili prijem programa na manjinskim jezicima. članak 12. Europske jezične povelje nalaže državama potpisnicama da potiču pristup djelima proizvedenim na regijskim ili manjinskim jezicima pomaganjem i razvojem prijevoda, sinhronizacije, nadsinhronizacije i titliranja, a po potrebi i osnivanjem, unapređenjem i financiranjem prevodilačkih službi i službi za istraživanje različitih jezičnih pojmova.

- 13) Ugovor i Konvencija jamče slobodu izražavanja "bez obzira na granice". **Slobodan prijem prekograničnih programa** predstavlja primjer prava pripadnika nacionalnih manjina da ustanove i održavaju slobodne i miroljubive kontakte preko granice, pogotovo sa onima sa kojima dijele zajednički etnički, kulturni, jezični ili vjerski identitet, ili zajedničku kulturnu baštinu, kao što je predviđeno Člankom 17. Okvirne konvencije, a slično i stavkom 32.4 Dokumenta iz Kopenhaga.

Članak 4. Europske konvencije o prekograničnoj televiziji navodi da će potpisnice "jamčiti slobodu prijema i neće ograničavati reemitiranje programa

na svojem teritoriju koji udovoljavaju uvjetima ove konvencije". Uz navedeno, iako dozvoljava regulaciju, Članak 11(2) Europske jezične povelje utvrđuje da "države članice preuzimaju obvezu jamstva slobode neposrednog prijema radio i televizijskog programa iz susjednih zemalja na jeziku koji je isti ili sličan regionalnom ili manjinskom jeziku, kao i da se ne suprotstavljaju reemitiranju radio i televizijskih programa iz susjednih zemalja na tom jeziku".

Konačno, načelo da prekogranično emitiranje programa ne oslobađa države obveze olakšavanja lokalne proizvodnje programa proistječe iz članka 9. Okvirne konvencije. Prema Savjetodavnom odboru osnovanom na osnovu Okvirne konvencije, "dostupnost [...] programa iz susjednih država ne otklanja nuždu osiguravanja programa o lokalnim temama koje se tiču nacionalnih manjina i emisija na jezicima manjina" (Mišljenje o Albaniji od 2002. st. 50). Preciznije, Preporuka br. 11 iz Osla u pogledu jezičnih prava nacionalnih manjina predviđa da se "Pristup stranim medijima ne smije nepotrebno ograničavati. Mogućnost ovog pristupa ne bi smijela biti izgovor za skraćivanje vremena prijenosa dodjeljenog nacionalnoj manjini u medijima koji se financiraju iz javnih izvora u državi u kojoj živi manjina u pitanju".

#### IV. UNAPREĐENJE JEZIKA NACIONALNIH MANJINA

- 14) Načelo po kojem bi države trebale **podržavati emitiranje na jezicima manjina** izraženo je u raznim međunarodnim instrumentima. Prema Članku 27. Ugovora, države članice su obvezne osigurati manjinama stvarno uživanje njihovih prava i preuzeti nužne pozitivne mjere u cilju zaštite prava pripadnika manjinskih grupa na vlastitu kulturu i jezik, te njihov razvoj. Deklaracija UN-a o manjinama navodi u članku 4(1) da će "države po potrebi poduzimati mjere" kako bi osigurale pripadnicima nacionalnih manjina djelotvorno ostvarivanje njihovih ljudska prava. članak 6(1) Okvirne konvencije nalaže da potpisnice "potiču duh uzajamnog poštovanja i razumijevanja i suradnje" među svim ljudima, "bez obzira na njihov jezični identitet", i putem medija. U članku 7(1)(c) Europske jezične povelje, zahtjeva se da potpisnice "prihvate potrebu za odlučnom akcijom kako bi se unaprijedili regijski ili manjinski jezici, te na taj način očuvali". Prema članku 10(3) Europske konvencije o prekograničnoj televiziji, države potpisnice preuzimaju obvezu da "zajednički, bez diskriminacije prijenosnika, potraže najpogodnije instrumente i postupke za podršku aktivnosti i razvoj europske produkcije, posebno u zemljama s malim audiovizualnim produkcijskim kapacitetima ili s ograničenim jezičnim područjima". Konkretnije, članci 11(1) (a, b i c) Europske jezične povelje traže od države da osniva, potiče ili pomaže radio ili televizijske kanale ili programe

na regijskim ili manjinskim jezicima. Štoviše, članak 11(1)(d) Europske jezične povelje nalaže državama članicama da "potiču i/ili olakšavaju produkciju i distribuciju audio i audiovizualnih djela na regijskim ili manjinskim jezicima".

Međunarodni instrumenti također izričito ukazuju na potrebu osiguravanja **značajnog pristupa** programima na manjinskim jezicima. Okvirna konvencija, na primjer, u članku 9(4) propisuje da će "u okviru svojih pravnih sustava, potpisnice usvojiti odgovarajuće mjere kojim će se pripadnicima nacionalnih manjina olakšati pristup sredstvima javnog informiranja". Članak 9(1) zabranjuje diskriminaciju pripadnika nacionalnih manjina pri pristupu sredstvima javnog informiranja. Europska jezična povelja obvezuje potpisnice u članku 12(1)(a) "da potiču različite načine pristupa djelima nastalim na (regijskim ili manjinskim) jezicima".

- 15) Cilj zahtjeva državama da pri osiguravanju značajnog pristupa programima na jezicima manjina uzimaju u obzir **brojčanu zastupljenost, koncentraciju i raspoređenost, kao i potrebe i interese** pripadnika nacionalnih manjina, je da pomognu državama u provođenju djelotvorne ravnopravnosti pristupa. U članku 11(1), Europska jezična povelja utvrđuje da politika prema medijima treba između ostalog biti prilagođena "situaciji svakog jezika". Preporuka br 9 iz Osla u pogledu jezičnih prava nacionalnih manjina još preciznije traži da količina i kvaliteta vremena za emitiranje "odgovaraju brojčanoj zastupljenosti, koncentraciji, kao i situaciji i potrebama nacionalne manjine". Sa svrhom olakšavanja pristupa pripadnika nacionalnih manjina medijima, Okvirna konvencija zahtjeva od potpisnica da dozvole kulturni pluralizam i potiču toleranciju (članak 9(4)) kao i da potiču međusobno poštivanje i razumijevanje i suradnju među svim ljudima (članak 6(1)). Članak 7(1)(e) Europske jezične 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 jednakom ili sličnom obliku, kao i uspostavljanje kulturnih odnosa s ostalim grupama u državi koje se služe različitim jezicima. Isti instrument također naglašava važnost osiguravanja kapaciteta koji će omogućiti učenje manjinskog ili regionalnog jezika onima koji ne govore taj jezik, a žive u području u kojoj se on koristi i žele ga naučiti (članak 7(1)(g)). Odgovarajuća razina programa na jezicima manjina bi trebala prema tome biti poticana i na nacionalnom nivou. Ovo se naročito odnosi na raspršene manjine.

Pod-dijelovi A, B i C ovog poglavlja Smjernica ne predstavljaju potpuni popis preporučenih načina pomoću kojih države mogu unaprijediti jezike manjina u elektronskim medijima. U njima se odražavaju najbolji praktični primjeri nekih država, kao i načela iznesena u Smjernicama. Istaknuta je posebna odgovornost omogućavanja postojanja **javne službe za emitiranje** na manjinskim jezicima. Instrument za zaštitu manjina Srednjoeuropske inicijative od 1994. u članku 19. navodi, *inter alia*, da "će u slučaju TV i radio stanica u javnom vlasništvu, države, gdje je to prikladno i moguće, osigurati pripadnicima nacionalnih manjina pravo na slobodan pristup takvim medijima, uključujući i produkciju takvih programa na vlastitom jeziku". U okviru EU-a, Protokol iz lipnja 1997. o sustavu javnih prijenosa programa u zemljama članicama uz Amsterdamski ugovor utvrđuje da je "sustav javnog prijenosa u zemljama članicama neposredno vezan za demokratske, društvene i kulturne potrebe svakog društva i za potrebu očuvanja medijskog pluralizma".

Postoje raznoliki načini poticanja **privatnih medija** na emitiranje programa na jezicima manjina, uključujući putem **izdavanja dozvola**. Odbor ministara Vijeća Europe je predložio državama članicama da bi "nacionalna tijela odgovorna za izdavanje dozvola privatnim elektronskim medijima u izvršavanju svojih obveza trebala obratiti posebnu pažnju na unapređenje medijskog pluralizma" (Aneks Preporuci br. R (99) 1 državama članicama o mjerama za poticanje medijskog pluralizma, stavak 1, Regulacija vlasništva: emitiranje i tisak). Ženevski dokument OESS-a u Poglavlju VII poziva na posebnu podršku države elektronskim sredstvima javnog informiranja putem pružanja informacija koje će tim medijima pomoći da u svojim programima, *inter alia*, uzimaju u obzir i jezični identitet nacionalnih manjina.

- 16) Poziv državama da razmotre mogućnost pružanja **financijske podrške** emisijama na jezicima manjina proistječe iz zahtjeva za istinskom ravnopravnošću pripadnika nacionalnih manjina u pristupu elektronskim medijima. Članak 19. Instrumenta za zaštitu manjinskih prava Srednjoeuropske inicijative, *inter alia*, utvrđuje da "države jamče pravo pripadnika nacionalne manjine na korištenje medija na vlastitom jeziku u skladu s odgovarajućim državnim propisima i uz moguću financijsku podršku". Načelo nediskriminacije nalaže da elektronski mediji na jezicima manjina dobijaju pravičan dio državne pomoći medijima. Članak 11(1)(f) Europske jezične povelje zahtjeva od potpisnica da ili "pokrivaju dodatne troškove onih medija koji koriste regijske ili manjinske jezike u slučajevima kada zakon inače omogućava financijsku pomoć" ili da "primijene postojeće mjere financijske podrške i na audiovizualnu produkciju na regijskim ili manjinskim jezicima".

U pogledu **produkcije i distribucije audiovizualnih djela** na jezicima manjina, članak 11(1)(d) Europske jezične povelje obvezuje potpisnice da "potiču i/ili olakšavaju produkciju i distribuciju audio i audiovizualnih djela na regijskim ili manjinskim jezicima". U Preporuci br. R(93) 5 Odbora ministara Vijeća Europe o načelima usmjerenim za unapređenje distribucije i emitiranja audiovizualnih djela nastalih u zemljama ili regijama sa niskom audiovizualnom produkcijom ili ograničenom zemljopisnom ili jezičnom pokrivenošću na tržištu europskih televizija, izražen je stav da slobode zajamčene člankom 10. Konvencije "mogu značajno ostvariti producenti audiovizualnih djela u zemljama i regijama sa niskom audiovizualnom produkcijom ili ograničenom zemljopisnom ili jezičnom pokrivenošću, omogućavanjem njihovog djelotvornog pristupa tržištu europskih televizija radi distribuiranja njihovih djela". U okviru EU-a, obrazloženje br. 31 uvoda uz Direktivu 97/36/EC naglašava potrebu Zajednice promoviranja neovisnih producenata "uzimajući u obzir audiovizualne kapacitete svake države članice i potrebu za zaštitom manje korištenih jezika Evropske unije". Prilikom definiranja pojma "nezavisni producent", države članice bi trebale "s dužnom pažnjom uzeti u obzir mjerila kao što su vlasništvo nad produkcijskom kućom, količina programa koju ona isporučuje istom elektronskom mediju i vlasništvo nad sekundarnim pravima" (Direktiva 97/36/EC Europskog parlamenta i Vijeća usvojena 30. lipnja 1997. kojom se dopunjuje Direktiva Vijeća 89/552/EEC o usuglašavanju određenih odredbi sadržanih u zakonima, propisnim aktima ili administrativnim postupcima u državama članicama o obavljanju televizijskih aktivnosti).

- 17) Potreba za **izgradnjom kapaciteta** elektronskih medija na manjinskim jezicima se podrazumijeva u zahtjevima mnogih gore navedenih instrumenata. Članak 11(1)(g) izričito nalaže državama potpisnicama da "pomažu obrazovanje novinara i ostalih zaposlenih u medijima koji koriste regijske ili manjinske jezike".