



# Живјети заједно

*Приручник о стандардима Вијећа Европе  
о доприносу медија друштвеној кохезији,  
интеркултуралном дијалогу, разумијевању,  
толеранцији и демократској партиципацији*

**Генерални директорат  
за људска права и правне послове  
Савјета Европе**

# **ЖИВЈЕТИ ЗАЈЕДНО**

**Приручник о стандардима Вијећа Европе  
о доприносу медија друштвеној кохезији,  
интеркултуралном дијалогу, разумијевању, толеранцији  
и демократској партиципацији**

**Уредник  
Јаша Ланг**

Савјет Европе  
Април 2009.

ЖИВЈЕТИ ЗАЈЕДНО

Приручник о стандардима Вијећа Европе о доприносу медија друштвеној кохезији, интеркултуралном дијалогу, разумијевању, толеранцији и демократској партиципацији

Уредник  
Јаша Ланг

Савјет Европе  
Април 2009.

Ставови исказани у овој публикацији не намећу правним инструментима поменутих у њој било какву званичну интерпретацију која би била правно обавезујућа за власти земаља чланица, статутарне органе Савјета Европе или било који орган основан на основу Европске конвенције о људским правима.

Генерални директорат за људска права и правне послове  
Савјета Европе  
Ф-67075 Страсбур Цедех

# Садржај

## **Предговор, 5**

## **ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА, 7**

## **СЛОБОДА ИЗРАЖАВАЊА И ПОШТОВАЊЕ ДРУГИХ, 9**

*Тарлак Мек Гонагл*

Увод.....	9
Слобода изражавања и информација – фундаментално људско право .....	10
Медијски плурализам и разноликост .....	16
Говори слободно, али поштуј мој дигнитет.....	20

## **ДИЈАЛОГ, РАЗУМИЈЕВАЊЕ И ДРУШТВЕНА КОХЕЗИЈА, 23**

*Бисера Занкова*

Увод.....	23
Интеркултурални дијалог и друштвена кохезија .....	24
Говор мржње и расизам .....	26
Конфликти и рјешења.....	28
Нове технологије и нови изазови.....	29
Јавни сервиси спајају људе.....	31
Обука новинара.....	33
Медији заједница.....	34

## **ПАРТИЦИПАЦИЈА У ДЕМОКРАТСКОМ ДРУШТВУ, 37**

*Тарлак Мек Гонагл*

Увод.....	37
Расвјетљавање концепта партиципације у демократским друштвима .....	38
Приступ информацијама .....	41
Наш став о ономе што медији говоре .....	45
Доступност и лакоћа приступа медијима.....	47

**Закључци , 51**

*Јаша Ланг*

Постављање стандарда.....	51
Слобода изражавања и плурализам.....	52
Промовирање разноликости.....	54
Партиципација.....	55
Накнадне активности .....	57

**О ауторима, 61**

**Додатак, 63**

# Предговор

Драги читаоци,

Књижица коју држите у рукама посвећена је принципима драгоценим за наш живот – миру, разноликости и друштвеној кохезији.

Ми, аутори, сарадници и координатори поздрављамо ваш интерес за нови приручник Савјета Европе *Живјети заједно, Медији и друштвена кохезија...* који се фокусира на значајну улогу медија у унапређивању дијалога и солидарности међу људима и на улогу Савјета Европе у промовисању стандарда и добре праксе.

Сјећам се састанака и дискусија који су допринијели овој вриједној и правовременој иницијативи, још када је на петом састанку Управног одбора о медијима и новим комуникацијоним сервисима (ЦДМЦ), одржаном 12-15. јуна 2007, Секретаријат Одбора предложио нови пројекат, публикацију провизорно названу „Живјети заједно“. Наслов је изабран тако да обухвати суштинске стандарде Савјета Европе који се односе на заједнички живот у демократском друштву, са посебним акцентом на позитивни допринос медија овом вриједном циљу. Тачније, овај наслов покривао је теме кључне за мирољубиву коегзистенцију у комплексним, мултикултуралним друштвима, као што су слобода говора, друштвена кохезија, разноликост, плурализам, толеранција, дијалог, демократска партиципација и спречавање говора мржње и конфликта.

Радна група која је почела развијати ову идеју одлучила је да припреми књижицу под насловом „Живјети заједно“ која би укључила и објаснила стандарде Савјета Европе из области медијске и друштвене кохезије, користећи приступачан језик, илуструјући их разним примјерима, цитатима из пресуда Европског суда за људска права (ЕЦПР) и наводећи примјере добре праксе. На основу овога, радна група се сложила о сљедећим главним тачкама:

- Да припреми концизан референтни материјал о стандардима Савјета Европе који се тичу доприноса медија хармоничном суживоту различитих група и заједница у демократском друштву;
- Ова публикација намијењена је широкој публици – креаторима политика, властима, образовном кадру, медијским радницима, невладиним организацијама, разним заједницама, студентима итд. Овај текст би требао да буде информативан, читаки од помоћи свим заинтересованим странама у практичној имплементацији релевантних стандарда;

- Да би се искористила постојећа сазнања, за израду овог текста треба користити компетенције извана и изнутра, односно треба да га пишу спољни сарадници (нпр. експерти и новинари) и особе унутар Савјета Европе (нпр. чланови ЦДМЦ-а и нижих органа). Спољни координатор/уредник бит ће задужен за скупљање и уређивање приложених текстова,
- Циљ је да се представи принтана верзија овог материјала на првој Конференцији министара Савјета Европе надлежној за медије и нове комуникационе сервисе, која ће се одржати у мају 2009. године у Рејкјавику, на Исланду, и тако привуче пажња јавности о улози медија и Савјета Европе о питањима интеркултуралног дијалога, интеграције и разумијевања.

Сада, када је овај приручник и завршен, искрено вјерујем да смо успјели постићи циљеве које смо себи задали. „Живјети заједно“ пружа смјернице о слободи и одговорности медија у плуралистичким друштвима, о стандардима које је поставио Савјет Европе и пресудама Европског суда за људска права. Као такав омогућава нам да схватимо комплексну улогу медија, а можда и потребу за њима, ради развоја разноликости, дијалога и разумијевања. Ова књижица такође прати циљеве наведене у Бијелом папиру о интеркултуралном дијалогу Савјета Европе, који су у мају 2008. године представили министри спољних послова 47 земаља чланица Савјета Европе. Суочени са изазовима мултикултурализма, технологије и брзог темпа модерне комуникације, неопходно је да изградимо мостове, раскршћа и везе међу културама, традицијама и животним стиливима.

Ја се, као координатор ЦДМЦ-а за овај пројекат, надам да ће вас ова књижица инспирати да изградите живописну и интерактивну средину отворену према свима.

И, коначно, желим да укажем на непроћењиви допринос нашег тима – главног и одговорног уредника, те аутора и координатора – и у овом смислу жељела бих пуним срцем захвалити Јаши Лангу, Тарлаку Мек Гонаглу, Еугену Циботару и Франциски Клопфер за њихову посвећеност и изразито професионалан рад без којег израда ове књижице не би била могућа. Посебну захвалност желим исказати Ивану Николтчеву који је први предложио да се ова књига објави, окупио нас око овог пројекта и, у коначници, побољшао текст.

Бисера Занкова, експерт за медије,  
члан Управног одбора о медијима и новим  
комуникационим сервисима, координатор  
ЦДМЦ-а у пројекту „Живјети заједно“

## Скраћенице

ЦДМЦ	Управни одбор о медијима и новим комуникацијским сервисима
ЦМ	Одбор министара
ЕЦ	Савјет Европе
ЕЦХР	Европска конвенција о људским правима
ЕЦРИ	Европска комисија против расизма и нетолеранције
ЕЦРМЛ	Европска повеља о регионалним или мањинским језицима
ЕЦТТ	Европска конвенција о прекограничној телевизији
ЕУМЦ	Европски надзорни центар за расизам и ксенофобију
ФЦНМ	Оквирна конвенција за заштиту националних мањина
ИЦТ	Информацијске и комуникацијске технологије
НВО	Невладине организације
ПАЦЕ	Парламентарна скупштина Савјета Европе





# Слобода изражавања и поштовање других

Тарлак Мек Гонагл

## Увод

О праву на слободу изражавања с разлогом се говори као о драгоћеном наслијеђу, али и као о опасном оружју. Оно може служити као моћан извор оснаживања, али је, такођер, подложно злоупотребама. У складу са релевантним стандардима Савјета Европе, није толико питање да ли треба поставити ограничења на слободу говора, већ како одредити те границе и гдје их поставити. Разлог за то лежи у чињеници да Савјет Европе не види слободу изражавања као апсолутно право, нити га посматра у изолацији. Напротив, ово право поставља се у шири контекст система људских права, која су међусобно уско повезана.

Релевантни стандарди Савјет Европе настоје да омогуће „превод“ принципа који се односе на слободу изражавања у *законе, политике и праксе*; те да постигну промишљену и *ефективну* примјену овог права.

Европски суд за људска права досљедно је демонстрирао да је Европска конвенција о људским правима „осмишљена да гарантира права која нису теоретска нити илузорна, већ практична и ефективна“.\*

\* Аиреу против Ирске (1979) §24

Такав „превод“ подразумијева укључивање мноштва стратегија и механизма, од правних и политичких до социо-културолошких и образовних. Посматрани колективно, стандарди Савјет Европе су умногоме кохерентни, али поједини споразуми и други текстови јасно одражавају друкчије приоритете и акценте. Треба бити свјестан значајних формалних разлика међу стандардима као и њихових међусобних односа, те њиховог појединачног доприноса на ширем плану. За наше потребе најрелевантнији текстови и механизми укључују:

Текстови	Механизми/задужења
Европска конвенција о људским правима (ЕЦХП)	Европски суд за људска права/ судска пракса
Европска конвенција о прекограничној телевизији (ЕЦТТ)	Стални одбор/ текстови
Оквирна конвенција за заштиту националних мањина (ФЦНМ)	Савјетодавни одбор/надгледање рада
Европска повеља о регионалним или мањинским језицима (ЕЦРМЛ)	Експертски одбор/надгледање рада
Текстови који постављају стандарде, а нису засновани на споразумима (препоруке, резолуције итд.)	Одбор министара (ЦМ), Парламентарна скупштина (ПАЦЕ), Венецијанска комисија, Европска комисија против расизма и нетолеранције (ЕЦПРИ),
Европске министарске конференције о политикама мас-медија	Министри земаља чланица

## Слобода изражавања и информација – фундаментално људско право

### *Досег права на слободу изражавања*

Динамичка тензија између елементарног права на слободу изражавања и низа других фактора даје истинско значење и облик концепту слободе изражавања у једном плуралистичком демократском друштву. Фактори којима ћемо се позабавити у посебном пододјелу укључују:

- Дужности и обавезе које управљају уживањем права на слободу изражавања;
- Тачно наведени легитимни разлози за ограничавање права на слободу изражавања;

- Превенција злоупотребе права,
- Међуоднос права на слободу изражавања и других људских права.

Кључни споразум Савјета Европе, *Конвенција о заштити људских права и фундаменталних слобода* (Европска конвенција о људским правима, или (ЕЦХР), има пресудан значај за заштиту и промоцију права на слободу изражавања. У члану 10 ЕЦХР наводи се:

1. Свако има право на слободу изражавања. Ово право укључује слободу мишљења

и слободу примања и преношења информација и идеја, без мијешања јавне власти и без обзира на границе. Овај члан не спречава државе да захтијевају дозволе за рад од радио, телевизијских и филмских компанија.

2. Остваривање ових слобода, будући да укључује обавезе и одговорности, може подлијегати таквим формалностима, условима, ограничењима или санкцијама предвиђеним законом које су неопходне у демократском друштву у интересу националне безбједности, територијалног интегритета или јавне безбједности, спречавања нереда или злочина, заштите здравља и морала, угледа или права других, спречавања ширења повјерљивих информација или у интересу очувања ауторитета и непристраности судства.

У члану 10(1) право на слободу изражавања представљено је као сложено и оно обухвата право на слободу мишљења и слободу примања и преношења информација и идеја. Као такво, оно се састоји од три посебне компоненте које одговарају трима различитим аспектима процеса комуникације, тј. постојање става, примање и преношење садржаја. О праву на слободу изражавања најчешће говоримо као о концепту „све-у-једном“. У пракси, пак, права говорника, слушалаца и треће стране могу се разликовати или чак бити у сукобу. Говорничково „право“ да изрази расистичке ставове коси се са „правом“ слушалаца да буду заштићени од расизма, док све ово треба одмјерити у односу на „право“ или интерес треће стране да не дозволи расистичке изјаве у јавности.

Право да се траже информације и идеје није експлицитно наведено у члану 10.ЕЦХР (док у члану 19 Међународног пакта о грађанским и политичким правима јесте). У пракси, пак, Европски суд за људска права препознао је ову димензију као значајну, посебно у контексту слободе медија (погледајте испод – страница...).

Члан 10 ЕЦХР не спречава државе да регулирају аудиовизуелне медије помоћу дозвола за рад. У наставку члана 10 (2) постављају се ограничења елементарног права наведеног у претходној ставци, због низа разлога на основу којих ово право може легитимно бити ограничено, под условом да су рестрикције прописане законом и да су неопходне у једном демократском друштву. Суд оправдава овакав приступ повезујући прихватљивост рестрикција на слободу изражавања са постојањем дужности и обавеза које управљају њеним провођењем. Од свих побројаних разлога, заштита права других вјероватно је најрелевантнија за односе међу групама у једном плуралистичком демократском друштву. Свака рестрикција на право слободе изражавања мора бити прописана законом и неопходна у демократском друштву. Она се може користити искључиво ако је неопходна и увијек је треба тумачити у ужем смислу. Другим ријечима, право на слободу изражавања је норма, док су било какве рестрикције овог права изузетак.

Осим допустивих рестрикција предвиђених у члану 10 (2) (ЕЦХР), право на слободу изражавања такођер може бити ограничено на основу члана 17 ЕЦХР под насловом „Забрана злоупотребе права“.

Ништа у овој конвенцији не може се тумачити тако да подразумеива право било које државе, групе или особа да се упусте у неку ђелатност или изврше неки чин који је усмјерен на поништавање било којег од наведених права и слобода или на њихово ограничавање у већој мјери од оне која је предвиђена Конвенцијом.

Као такав члан 17 може се посматрати као безбједносни механизам осмишљен у сврху спречавања злоупотребе Европске конвенције о људским правима или њене употребе у погрешне сврхе од оних чије су намјере у супротности са њеним садржајем и духом. Суд овај члан досљедно примјењује да би спријечио примјену заштитних механизма предвиђених чланом 10 на расистички, ксенофобни или антисемитски говор; изјаве које поричу, доводе у питање, умањују или оправдавају Холокауст или (нео-)нацистичке идеје. Пресуда овог суда у случају Норвоод против Уједињеног Краљевства један је од многих примјера гдје оваквим исказима није пружена заштита према члану 10 ЕЧР.

У случају Норвуд, подносилац жалбе, организатор регионалног огранка Британске националне странке (екстремне десничарске политичке странке) залијепио је на прозор свог стана постер на којем се виде торњеви Свјетског трговачког центра у пламену, ријечи „Избацимо ислам из Британије – заштитимо британски народ“ и знак забране преко симбола полумјесеца и звијезде. Домаћи судови прогласили су подносиоца молбе кривим за прекршај против јавног реда.

Европски суд за људска права закључио је да пресуда у његовом случају не крши члан 10 ЕЦП пошто су „(...) ријечи и слике на постеру равне јавном нападу на све муслимане у Уједињеном Краљевству . Такав уопштен, жесток напад против једне вјерске групе, који повезује читаву групу са једним тешким терористичким чином, није у складу са вриједностима исказаним и гарантованим Конвенцијом, посебно толеранцијом, социјалним миром и недискриминацијом.

\* Норвуд против Велике Британије

Досег права на слободу изражавања није дефиниран само одредбама чланова 10 (2) и 17 ЕЦПР, него се одређује и у односу на друга права наведена у Конвенцији. Јака заштита слободе изражавања омогућава бољу примјену права на слободу окупљања и удруживања, религијске слободе, те образовна, културолошка и језичка права, пошто свако од ових права укључује битне експресивне елементе.

## ***Слобода изражавања, медији и демократија***

Заштита права на слободу изражавања заснива се на многобројним логичним темељима, који се значајно разликују по својој природи и укључују:

- Индивидуално испуњење;
- Откривање истине и избјегавање грешака;
- Ефективна партиципација у демократском друштву („аргумент из демократије“);
- Недостатак повјерења у власти о питањима регулисанја слободе изражавања,
- Промовисање толеранције и разумијевања и спречавање конфликта.

Међу побројаним, такозвани аргумент из демократије заузима посебно мјесто у судској пракси Европског суда за људска права у вези са чланом 10. Јасан лајтмотив у овој судској пракси је значај који се придаје унапређивању демократских принципа и праксе, посебно када су у питању отворене дебате о темама од јавног интереса.

Суд је у више наврата истицао значајну улогу медија за постизање ових циљева. Медији могу значајно допринијети јавној дебати ширећи информације и идеје и на тај начин подржавајући процесе креирања ставова. Суд досљедно указује да је ово посебно релевантно када су у питању аудиовизуелни медији због њиховог досега и утицаја. Медији, такођер, могу служити као форум за јавне дебате. Ово се посебно односи на нове медијске технологије које имају значајан потенцијал за постизање високог нивоа личне и групне партиципације.

У демократском друштву медији се често називају јавним надзорним механизмом. Другим ријечима, они би требало да надгледају шта власти раде и износити у јавност све њихове преступе. У том смислу, а и шире, о питањима од јавног интереса, Суд увијек наглашава:

*Не само да медији имају задатак да преносе такве информације: јавност, такођер, има право да их прима.*<sup>1</sup>

У свјетлу битних демократских функција које медији могу испуњавати, проучавањем судске праксе увиђамо тенденцију Суда да препознаје већу слободу за новинаре (на супрот обичним појединцима). Исто се може рећи за релевантне текстове који постављају стандарде усвојене од Савјета Европе.

Ова, већа слобода огледа се у правном препознавању и заштити специфичних новинарских пракси и реалности: у слободи да извјештавају и коментаришу теме од јавног интереса; слободи презентације и уређивања (укључујући прибјегавање преувеличавању); заштити извора информација и праву интелектуалног власништва. На другом нивоу, већа слобода укључује заштиту од претреса радног мјеста и дома, те пљенидбе материјала, као и заштиту од физичког насиља и застрашивања.

---

<sup>1</sup> Сандеј Тајмс против Велике Британије (1979), §65. Импликације ове изјаве о намјери додатно су обрађене у поглављу 3, „Партиципација у демократском друштву“ на страници...

У случају *Стил&Морис* (познатом као случај *МекЛајбл – Клевета*) чланови мале еколошке организације подијелили су летке који су критиковали *МекДоналдс*. Леци су садржавали веома озбиљне оптужбе које нису биле представљене као ставови већ као чињенице. Суд Велике Британије прогласио је екологе *Стил&Мориса* кривим за дјело клевете. Европски суд за људска права, пак, сматрао је ово кршењем њиховог права на слободу изражавања. Суд је овим придао већи значај јавном интересу у вези са темом о којој се расправљало и потреби за процедуралном правичношћу судских процеса који се баве клеветом, него потреби за потпуном тачношћу одређених детаља објављених у овим лецима.

Суд је оцијенио да је „у демократском друштву чак и малим и неформалним групама које проводе кампање (...) неопходно омогућити да своје активности проводе ефективно (...) и постоји значајан јавни интерес да се таквим групама и појединцима изван маинстреама омогући да допринесу јавној дебати ширећи информације и идеје о стварима од општег јавног интереса (...)“

*\*Озгур Гундем против Турске (2000), §43.*

† *Ibid.* §45.

Ове слободе заједно помажу заштити оперативне аутономије која је неопходна за извршавање новинарских задатака у демократском друштву.

## Утврђивање кршења права на слободу изражавања

Тест који је саставио Суд ради одређивања могућих прекршаја члана 10 ЕЦХП састоји се од низа корака. Једноставно речено, свако ограничење права на слободу изражавања мора:

- да буде прописано законом – тј. довољно приступачно и такво да се његове посљедице могу предвидјети колико је то могуће;
- да тежи легитимним циљевима – тј. да буде у складу са неким од циљева наведених у члану 10,
- да буде неопходно за једно демократско друштво – тј. одговарати некој „ургентној друштвеној потреби“ и бити пропорционално легитимном циљу којем тежи.



Државе посједују одређену дозу дискреционог права у вези са регулацијом слободе изражавања. Досег тог дискреционог права које је под надзором Европског суда за људска права није увијек једнак. Државе дјелују унутар уске маргине процјене кад је у питању поштобанје политичког изражавања, а шире о питањима јавног морала, пристojности и религије. Ово се често објашњава недостатком консензуса у Европи око тога да ли ове области треба да буду регулиране и на који начин. Европски суд за људска права не дјелује умјесто државних власти, али може преиспитати одлуке које оне донесу, узимајући у обзир маргину процјене члана 10 ЕЦХР. Суд тако посматра проблематичне исказе у ширем контексту случаја и одређује да ли су разлози које државне власти наводе да би оправдале рестрикције, те њихова имплементација „релевантни и довољни“ у контексту интерпретације Конвенције.<sup>2</sup>

Суд препознаје различите категорије изражавања, понајприје политичко, умјетничко и комерцијално. Међу наведеним, политичко изражавање ужива највећу заштиту, а комерцијално најмању. Корист од оваквог грубог система категоризације ипак је донекле ограничена захваљујући често небјасним границама међу категоријама и хибридној природи многих облика изражавања. Доприносећи јавној дебати, једна слика, на примјер, може бити умјетнички исказ, а истовремено преносити контроверзну политичку поруку.

## Медијски плурализам и разноликост

Демократским друштвима потребан је простор за јавну дебату. Како ни она, ипак, нису без мане, јавне дебате неизоставно повлаче несугласице, расправе и сучељавања међу супротстављеним гледиштима. Такве несугласице и сучељавања – чак и када су исказани на груб начин – по правилу су заштићени чланом 10 (пошто он штити не само садржај информација и идеја, већ и форму у којој су исказане).

Позната је оцијена Европског суда за људска права у случају Хендусајд да је неопходно обезбједити несметан проток информација и идеја које „вријеђају, шокирају или узнемиравају државу или било који сегмент популације“ у сврху заштите „плурализма, толеранције и широкогрудности без којих не постоји ‘демократско друштво’“.<sup>3</sup>

2 Погледајте, на примјер, случај Ото-Премингер-Институт против Аустрије (1994).

3 Хендусај против Велике Британије

Плурализам ипак захтијева одређено балансирање (понекад) супротстављених интереса већинских и мањинских група у друштву. Суд је у неколико прилика нагласио:

*Иако интереси појединаца у неким случајевима морају бити подређени интересима групе, демократија не значи једноставно да интереси већине морају увијек превладати: неопходно је постићи баланс који ће омогућити правичан и прикладан третман мањина и избјегавати било какве злоупотребе од оних у доминантном положају.<sup>4</sup>*

Sud smatra slobodu izražavanja, pluralizam i toleranciju veoma bitnim za efektivnu političku demokraciju. Ovo je zasnovano na temeljnom principu prema kojem bi u demokratskom, pluralističkom društvu svi trebali biti sposobni da efektivno učestvuju u javnoj debati.

U slučaju Steel&Morris (poznatom kao slučaj McLibel – McKleveta) članovi male ekološke organizacije podijelili su letke koji su kritikovali McDonald's. Leci su sadržavali veoma ozbiljne optužbe koje nisu bile predstavljene kao stavovi već kao činjenice. Sud Ujedinjenog Kraljevstva proglasio je ekologe Steel i Morrisa krivim za djelo klevete. Evropski sud za ljudska prava, pak, smatrao je ovo kršenjem njihovog prava na slobodu izražavanja. Sud je ovim pridao veći značaj javnom interesu u vezi sa temom o kojoj se raspravljalo i potrebi za proceduralnom pravičnošću sudskih procesa koji se bave klevetom, nego potrebi za potpunom tačnošću određenih detalja objavljenih u ovim lecima.

Sud je ocijenio da je „u demokratskom društvu čak i malim i neformalnim grupama koje provode kampanje (...) neophodno omogućiti da svoje aktivnosti provode efektivno (...) i postoji značajan javni interes da se takvim grupama i pojedincima izvan mainstreama omogućiti da doprinesu javnoj debati šireći informacije i ideje o stvarima od opšteg javnog interesa (...)“

Суд сматра слободу изражавања, плурализам и толеранцију веома битним за ефективну политичку демократију. Ово је засновано на темељном принципу према којем би у демократском, плуралистичком друштву сви требало да буду способни да ефективно учествују у јавној дебати.

Горе наведени примјери јасно су повезани са „аргументом из демократије“

4 Јоунг, Џемс и Вебстер против Велике Британије (1981), §63..

за слободу изражавања. Промоција толеранције, разумијевања и спречавање конфликта такође су моћни аргументи. Што више различите групе знају једне о другима и што је већа интеракција међу њима, мањи је ризик да ће доћи до друштвених тензија. Медији који информације доносе широкој публици и служе као форум за размјену мишљења и дијалог могу играти веома битну улогу у промоцији плурализма и толеранције у јавној дебати.

Медијски плурализам је трајна брига Савјета Европе. Према судској пракси Европског суда за људска права, држава је кључни фактор гаранције плурализма у медијском сектору.

За јавне власти овај принцип има практичне импликације које су се развиле дијелом кроз судску праксу овог суда, дијелом на основу Европске конвенције о прекограничној телевизији (ЕЦТТ), а поготово на основу разних текстова који постављају стандарде усвојене од Комитета министара, Парламентарне скупштине Савјета Европе (ПАЦЕ) и Европске комисије за демократију кроз право (познатије као Венецијанска комисија, савјетодавно тијело Савјета Европе за уставна питања).

Члан 10 бис ЕЦТТ, под насловом „Медијски плурализам“, захтијева од држава „да настоје избјегавати да медијски сервиси (...) унутар њихове јурисдикције (...) емитују или преносе (...) садржаје који угрожавају медијски плурализам“. Ова одредба је нејасно формулисана и једина обавеза коју она намеће државама је да ово „настоје избјегавати“. Ипак, она истиче „значај овог питања“. <sup>5</sup> Разни текстови Савјета министара нуде више детаља и боље разумијевање њихових циљева. Рани примјер њихове укључености у ову проблематику представља Декларација о слободи изражавања и информисања (1982), у којој се наводи да би државе „требале да усвоје политике осмишљене тако да што више допринесе разноликости медија и плурализму извора информација, на тај начин нудећи мноштво идеја и могућности“. Декларација поставља државама циљ да омогуће „постојање широког дијапазона независних и аутономних медија који би одражавали разноликости идеја и ставова“.

Усвајање *Препоруке (99) 1 о мјерама за промовисање медијског плурализма* представља значајну прекретницу у овом смислу. У међувремену је овај текст постао мање релевантан захваљујући веома детаљном и широком приступу *Препоруке (2007) 2 о медијском плурализму и разноликости медијских садржаја и Декларације о заштити улоге медија у демократији у контексту медијске концентрације*.

5 Имајте на уму да је Конвенција тренутно у процесу ревизије у сврху усклађивања са ЕУ Директивом о аудиовизуелним медијским сервисима (АВМСД), што би могло да значи промјене садржаја ЕЦТТ.

Препорука (2007) 2 разликује структурални плурализам и разноликост садржаја које третира тако да одражава специфичности нових технологија. Она, такође, показује свијест о томе колико су значајне релевантне мјере за изградњу капацитета да би се осигурала ефективна употреба медијских технологија, те издваја посебне потребе мањина и других група.

У Препоруци (2007) 2 наводе се општи принципи значајни за промовисање (I) структуралног плурализма медија и (II) разноликости садржаја; земље чланице требале би настојати да разнолике медијске изворе, који су у рукама различитих власника како приватних тако и јавних, учине доступне јавности, узимајући у обзир карактеристике медијског тржишта, поготово специфичне комерцијалне аспекте и аспекте надметања.

Сами пораст у броју начина комуникације доступних јавности не гарантује плурализам информација и разноликост медија. Земље чланице требале би стога дефинирати и имплементирати активну политику у овој области, укључујући процедуре надзора, те усвојити све неопходне мјере да се довољно разноврсне информације, ставови и програми шире путем медија и буду доступни јавности.

Опште надлежности јавних медијских сервиса захтијевају од њих да служе свим сегментима друштва. Њихове надлежности веома често укључују специфични захтјев да промовишу демократију и разумијевање међу различитим групама у друштву. Допринос јавних медијских сервиса, како потенцијални тако и реални, значајан је и његова је вриједност у складу с тим препозната у многим текстовима Савјета Европе о којима ће бити говора у Поглављу 2.

Парламентарна скупштина Савјета Европе, такођер, досљедно исказује забринутост због трендова који нагињу ка медијској концентрацији. Она је објавила препоруке у вези с овом тематиком уопште<sup>6</sup>, као и препоруке које се баве ситуацијом у појединим земљама (*Резолуција (1387) 2004 о монополизацији електронских медија и могућој злоупотреби власти у Италији*). Медијска концентрација у Италији такођер је била предмет истраге Венецијанске комисије. Медијски плурализам укључен је и у препоручене индикаторе за медије у демократији (наведене у Парламентарној резолуцији под истим именом - бр. 1636 (2008)). Управни

6 Препорука 1506 (2001) о слободи изражавања и информисања у европским медијима i

Препорука 1589 (2003) о слободи изражавања у европским медијима.

одбор Савјета Европе о медијима и новим комуникацијским сервисима (ЦДМЦ) бави се питањима медијске разноликости у земљама чланицама. Њих посебно занима какве се политике креирају као одговор на медијску концентрацију.

Коначно, треба препознати значајан потенцијални, а и реални, допринос осталих нормативних текстова промоцији медијског плурализма, на примјер у њиховом залагању да се говорницима регионалних или мањинских језика омогући приступ медијима - Оквирна конвенција за заштиту националних мањина и Европска повеља о регионалним или мањинским језицима доприносе медијском плурализму тако што подр садржавају разноликост медијских извора и садржаја.

## Говори слободно, али поштуј мој дигнитет

Иако Европска конвенција о људским правима експлицитно не препознаје људски дигнитет као посебно право, очување дигнитета евидентно је у складу са општим циљевима конвенције. И заиста, суд је навео да је „сама суштина конвенције уважавање човјековог дигнитета и слобода“<sup>7</sup>. Такође је навео да „толеранција и поштивање једнаког дигнитета свих људи представљају основе демократског, плуралистичког друштва“<sup>8</sup>.

Суд се бави концептом људског дигнитета у контексту различитих одредби, укључујући ону о забрани мучења. „Расно мотивисано насиље“ сматра се „посебним нападом на људски дигнитет, а узимајући у обзир тешке посљедице које из њега произилазе од власти захтијева посебан опрез и енергичну реакцију“. Суд је у више наврата препознао негативни утјецај који „говор мржње“ може имати на људски дигнитет. На исти начин порицање Холокауста се по правилу сматра нечим што вријеђа дигнитет његових жртава и као такав не ужива заштиту Европске конвенције о људским правима.

Члан 7 (I) ЕЦТТ инсистира да емитовани материјал мора (у својој презентацији и садржају) „поштивати човјеков дигнитет и фундаментална права других“.

Недостатак јасне и обавезујуће дефиниције отежава процјену за које се то врсте исказа може с правом сматрати да нарашувају човјеков „дигнитет“.

7 Прити против Велике Британије

8 Ѓндуз против Турске (2004) § 40

Из овог разлога се процјене релевантних стандарда Савјета Европе не би требале да фокусирају искључиво на одредбе које експлицитно помињу дигнитет, већ и на оне које се баве стварима које га потенцијално могу да угрозе, на примјер „говором мржње“.

Када сумирамо овај широки сет стандарда, можемо идентификовати двије главне стране приступа Савјета Европе овој проблематици: 1) превенција, забрана и кажњавање одређених врста исказа (нпр. подстицање мржње, расистичке изјаве), 2) промоцији толеранције, разумијевања и дијалога међу групама и културама.

Овакав двоструки приступ води поријекло од кључне пресуде коју је Европски суд за људска права донио у случају Јерсилд против Данске.

Случај Јерсилд тиче се пресуде данском новинару за помагање и подстицање ширења расистичких изјава. Новинар је водио телевизијски интервју у којем су поменуте изјаве чланова групе познате као „Зелене јакне“. Новинар је осуђен углавном зато што им се није супротставио, нити се дистанцирао од изјава интервјуисаних особа.\*

Европски суд за људска права пресудио је да је у овом случају прекршено право на слободу говора овог новинара, између осталог будући да није задатак судова да одлучују каквим се професионалним методама треба служити један новинар. Суд је процијенио да, методе објективног и избалансираног извјештавања могу значајно варирати у зависности, између осталог, о којем се медију ради. Није надлежност овог суда, нити, пак, националних судова, да намећу своје ставове медијима о питању избора техника извјештавања које ће њихови новинари усвојити. У овом контексту Суд подсјећа да члан 10 не штити само садржај исказаних идеја и информација већ и облик у којем се оне преносе. †

\*Јерсилд в. Данска (1994)

† Ибид §31

Овај основни принцип има највећи значај за релевантне активности које постављају стандарде широм Савјета Европе, нпр. при провођењу надзора рада ФЦНМ-а и ЕЦРИ-ја у појединим земљама. Принцип је консолидован и детаљније разрађен кроз двије кључне препоруке које је усвојио Комитет министара 1997: *Препорука (97) 20 о „говору мржње“ и Препорука (97) 21 о медијима и промоцији културе толеранције.*

Иако се ове препоруке баве сличном тематиком, донесена је одлука да се припреме два одвојена текста, од којих се један бави негативном улогом коју медији могу играти у ширењу говора мржње, а други потенцијалним позитивним доприносом медија у борби против таквих исказа. Главни разлог за ову одлуку образложен је овако:

*Што се тиче ширења расизма и нетолеранције у принципу постоји простор за наметање правно обавезујућих стандарда, који не крше право на слободу изражавања и принцип уредничке независности. Међутим, када је у питању промовисање позитивних доприноса медија треба бити веома опрезан да се ови принципи не угрозе. Ова област захтијева мјере које охрабрују, прије него правне мјере.*

Препорука (97) 21, не прописујући ништа, охрабрује медије да усвоје мјере или најбоље праксе намијењене сензибилизовању медијских професионалаца према мултикултурализму и толеранцији. Ово укључује организовање програма обуке, олакшавање приступа медијима различитим групама у друштву, промовисање израде интеркултуралних програма, избјегавање негативног извјештавања о одређеним групама и креирање стереотипа о њима.

Посебна пажња такођер се поклања потреби да се заштити љуски дигнитет у технолошком окружењу које се мијења, нпр. у *Препоруци (2003) 9 о мјерама за промовисање демократског и социјалног доприноса дигиталног емитовања и Декларацији о европској политици за нове информационе технологије (1999)*.

Остале препоруке фокусирају се на заштиту дигнитета у специфичним контекстима, на примјер, при представљању насиља у електронским медијима, те на демократски и социјални допринос дигиталног емитовања и тако даље. Што се тиче одређених телевизијских формата (поготово „reality“ тв), посебно је значајна Изјава Сталног комитета за прекограничну телевизију из 2002. која истиче потребу да телевизијски програми уважавају људска права и фундаментална права других.

Да закључимо: Енергична, отворена дебата у једном демократском, плуралистичком друштву не може се постићи без претходно добро осигураног права на слободу изражавања. Према релевантним стандардима Савјета Европе, чак и рестрикције ових права осмишљене су тако да најбоље служе интересима демократског и плуралистичког друштва. Приступ који дијеле сви релевантни споразуми и остали нормативни текстови настоји да отвори простор за критички ангажман и дебату међу различито ситуираним групама у друштву које заузимају различите ставове, али и да осигура да овај простор остане толерантан и не буде уништен мржњом.

# Дијалог, разумијевање и друштвена кохезија

Бисера Занкова

## Увод

Савјет Европе је у више наврата потврдио да мирна коегзистенција у плуралистичкој Европи зависи о дијалогу и разумијевању. На Првом самиту шефова држава и влада одржаном 1993. наглашено је да је културолошка разноликост карактеристична за богато наслијеђе Европе, те да постојање толеранције гарантује отворено, просперитетно друштво. На Трећем самиту шефова држава и влада одржаном 2005. интеркултурални дијалог истакнут је као примарни метод за превенцију конфликта, као и за обезбјеђење интеграције и друштвене кохезије.

Медији у овоме играју кључну улогу – у идеалним условима позитивну, на шта позива *Препорука (97) 21 о медијима и промоцији културе толеранције*, која представља прекретницу у третману ове проблематике.

Прилози Препоруци Р (97) 21 разрађују у детаље улогу медија:

- да тачно извјештавају о расизму и нетолеранцији;
- да нуде избалансирану слику појединаца и група, представљајући њихова специфична гледишта,
- да укажу јавности на негативне друштвене посљедице нетолеранције и да образују људе да буду отворени и цијене различитости као извор богатства.

Моћни емитери би посебно требало да доприносе друштвеној кохезији и да скрећу пажњу на значај дијалога у мултикултуралним друштвима. Емитери би, такође, требали да одвоје вријеме за представљање живота и традиције различитих етничких, вјерских и других заједница и уложе напоре да његују мултикултурализам.

Постојање регулаторних оквира, саморегулације, мултиетничких новинарских тимова и обуке сматрају се потребним за постизање ових циљева.



## Интеркултурални дијалог и друштвена кохезија

*Бијела књига о интеркултуралном дијалогу (2000)* дефинира интеркултурални дијалог као „отворену, учтиву размјену становишта међу појединцима или групама са различитом етничком, културолошком, вјерском и језичком позадином и наслијеђем, на основу узајамног разумијевања и уважавања. Он дјелује на свим нивоима – унутар појединих друштава, међу различитим друштвима унутар Европе, те између Европе и свијета.

Интеркултурални дијалог требало би да буде више од пуке размјене становишта. Сматра се да он, такође, доприноси бољем и дубљем разумијевању идеја и понашања других група. Као такав, такође има витални значај за друштвену кохезију.

У случају Горзелик и други против Пољске један наставник из Катоваица поднио је жалбу у којој се наводи да одлука да се не одобри регистрација „Уније особа силесијанске националности“ крши његово право на слободу удруживања која је гарантована чланом 11 ове конвенције.\*

Суд је подвукао колико је битан културолошки и вјерски плурализам за његовање друштвене кохезије у једном демократском друштву. У пресуди се наводи:

„Иако у одређеним случајевима интереси појединаца морају бити подређени интересима групе, демократија не значи једноставно да гледишта већине морају увијек превладати: неопходно је постићи баланс који ће осигурати правичан и прикладан третман мањина и избјећи било какве злоупотребе од стране оних у доминантном положају. (...)

„Плурализам се, такођр, гради на основу истинског препознавања и уважавања разноликости и динамике различитих културолошких традиција, етничких и културолошких идентитета, вјерских увјерења, умјетничких, књижевних и социо-економских идеја и концепата. Хармонична интеракција појединаца и група са различитим идентитетима неопходна је за постизање друштвене кохезије.“†

\*Горзелик и други против Пољске (2004)

† Ибид. § 90фф.

Интеркултурални дијалог зависи о правичној примјени владавине закона, поштивању људских права и захтијева залагање свих сектора друштва. Оваква интерпретација се први пут појављује у *Фаро декларацији (2005)* коју су усвојили замјеници министара на 50. годишњици Европске конвенције о култури. Овај документ свједочи о посвећености европских земаља да „промовирају модел демократске културе, подржавајући закон и институције, активно укључујући цивилно друштво и грађане, те да осигурају да разноликост буде извор узајамног обогаћивања, промовисања политичких, интеркултуралних и интеррелигијски дијалога.“

У новије вријеме димензије шире политике наведене су у *Декларацији за промоцију интеркултуралног дијалога*, усвојеној на Конференцији министара културе у Бакуу (децембра 2008). Интеркултурални дијалог, како се наводи, захтијева кохерентну међуигру између различитих сектора који учествују у изради политика и пуно учешће различитих заинтересираних страна укључујући јавне власти, медије и цивилно друштво.

Интеррелигијски дијалог је кључни елеменат дијалога у модерним друштвима. Годишњи скупови Савјета Европе о религијској димензији интеркултуралног дијалога представљају иновативну и обећавајућу иницијативу за побољшање разумијевања, смањивање тензија и повећање узајамног повјерења. У основи овога лежи идеја да би религијске групе и културолошке заједнице требало да толеришу изјаве критичке природе, ако те изјаве не представљају намјерне увреде и говор мржње, те не наводе на насиље, дискриминацију или нарушавање јавног реда и мира.

Парламентарна скупштина представила је концепт оваквог баланса између два потенцијално супротстављена права у *Резолуцији 1510 (2006)* о слободи изражавања и поштивању вјерских увјерења. У њој се наводи да не постоје специјалне рестрикције права на слободу изражавања за вјерске групе, осим оних већ поменутих у члану 10 ЕЦХП. Она истовремено скреће пажњу на чињеницу да говор мржње усмјерен према вјерским групама није у складу са ЕЦХП и судском праксом овог суда.

Овакав покушај постизања баланса придаје додатни значај интеркултуралном и интеррелигијском дијалогу за мирну коегзистенцију, наглашава се у извјештају Венецијанске комисије о вези између слободе изражавања и слободе религије.<sup>9</sup> Један од закључака потврђује да „није

9 Извјештај венецијанске комисије, „Питанје регулације и кривичног гоњења на основу бофигуљења, увреда на вјерској основи и потицанај мржње (Венеција 17/18. Октобра 2008)

ексклузивни, чак ни примарни задатак судова да изнађу адекватан баланс између религијских слобода и слободе изражавања, већ је то задатак читавог друштва, путем рационалних дискусија између свих његових дијелова, како вјерника тако и невјерника“.

## Говор мржње и расизам

Иако медији могу допринијети дијалогу и разумијевању, они, такођер, могу бити фактор у стварању друштвених тензија кроз креирање стереотипа и нетачно извјештавање. А што је још горе, медији могу ширити „говор мржње“ или коментаре засноване на расној и етничкој дискриминацији. Ово, наравно, није пожељно у једном инклузивном друштву, штавише, може се рећи да је овако нешто недопустиво. Намеће се питање гдје повући линију између слободе изражавања, говора мржње и права да се не буде дискриминиран.

У препоруци (97) 20, Комитет министара дефинише говор мржње као „све облике исказа који шире, промовишу, оправдавају или наводе на расну мржњу, ксенофобију, антисемитизам и остале облике мржње засноване на нетолеранцији, укључујући: нетолеранцију исказану кроз агресивни национализам и етноцентризам, дискриминацију и нетрпељивост према мањинама, мигрантима или лицима имигрантског поријекла...“

Европски суд за људска права наводи да је „посебано свјестан виталног значаја борбе против расне дискриминације у свим њеним облицима и манифестацијама“<sup>10</sup>. Суд је, такође, изнио мишљење да се „из принципијелних разлога у одређеним демократским друштвима санкционисање или, чак, спречавање свих облика исказа који шире, потичу, промовишу, или правдају мржњу засновану на нетолеранцији (укључујући вјерску нетолеранцију) може сматрати неопходним.“<sup>11</sup> Другим ријечима, говор мржње не може се толерисати. На исти начин, чињеница да се неки искази не могу сматрати „говором мржње“ кључна је за просуђивање да ли су ограничења права на слободу изражавања неопходна у једном демократском друштву.<sup>12</sup>

10 Јерсилд против Данске (1994.)

11 Г'нд'из против Турске (2003) §40

12 *Ергин против Турске (2006.)*, §34; *Хан против Турске (2005)*, § 32.  
За више информација о Европском суду за људска права и судској пракси о говору мржње молимо Вас консултирајте Вебер Анне (2009) *“Мануел сур ле дисцоурс де хаине”*,

У Препоруци 97 (20), Савјет Европе упућује земље чланице да предузму одговарајуће кораке у борби против говора мржње, укључујући говор мржње који се шири путем медија, уводећи чврст и свеобухватан правни оквир који би помирио право на слободу изражавања са правом на заштиту од дискриминације. Да би се заштитило право на слободу изражавања, њена ограничења требало би да буду уско дефинисана, подложна накнадној судској контроли и не смију бити произвољна.

Различита европска тијела баве се дискриминацијом и говором мржње, фокусирајући се такође на медије и друштвену кохезију.

Европску агенцију за фундаментална права (ФРА) основао је ЕЦ у фебруару 2007. са задатком да преузме послове Европског надзорног центра за расизам и ксенофобију (ЕУМЦ). ФРА наставља са истраживањем случајева расизма и ксенофобије у Европи<sup>13</sup> у сарадњи са националним и међународним тијелима и организацијама, поготово са Савјета Европе.

Европска комисија против расизма и нетолеранције (ЕЦПРИ) је специјализовано надзорно тијело Савјета Европе које се бави расизмом, ксенофобијом, антисемитизмом и нетолеранцијом и објављује извјештаје о стању у појединим земљама. Ова комисија усвојила је 11 општих препорука о политикама да би помогла земљама чланицама у изради антидискриминацијских политика.

Једна од активности ЕЦПРИ-ја је сакупљање примјера „добрих пракси“ у борби против расизма и нетолеранције у земљама чланицама, укључујући и примјере из медија. ЕЦПРИ ове примјере објављује у серијама које служе за поређење и као извор инспирације.<sup>14</sup> У новембру 2006. ЕЦПРИ је организовао семинар о „Борби против расизма уз уважавање права на слободу изражавања“. Један од главних закључака овог семинара био је да се баланс између ова два фундаментална права мора дефинирати кроз законе, уз одговарајуће заштитне механизме, те да мора бити обзирно примијењен“.<sup>15</sup>

---

*Приручник Вијећа Европе, Људска права у културолошки разноликим друштвима, Леуден, Бостон: Мартин Нијхофф Публишерс; Управљачки одбор за људска права (ЦДДХ), Одбор експерата за развој људских права (ДХ-ДЕВ), Извјештај: Људска права у мултикултуралном друштву – Говор мржње, [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/cddh/3\\_committees/04.%20development%20of%20human%20rights%20%28dh-dev%29/04.%20meeting%20reports/36thARreport\\_en.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/human_rights/cddh/3_committees/04.%20development%20of%20human%20rights%20%28dh-dev%29/04.%20meeting%20reports/36thARreport_en.asp#TopOfPage).*

13 Упоредите, на примјер, информације о пројекту PAXEN [http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/raxen/raxen\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/raxen/raxen_en.htm).

14 За збирку најбољих пракси у медијима погледајте [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/ecri/1-ECRI/3-General\\_themes/2-Examples\\_of\\_good\\_practices/2-Media/ecri00-19%20Good%20practice%20Media.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ECRI/3-General_themes/2-Examples_of_good_practices/2-Media/ecri00-19%20Good%20practice%20Media.pdf).

15 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/22-Freedom\\_of\\_expression\\_Seminar\\_2006/NSBR2006\\_proceedings\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/22-Freedom_of_expression_Seminar_2006/NSBR2006_proceedings_en.pdf).

## Конфликти и рјешења

Друштвене тензије и конфликти могу угрозити право на слободу изражавања у вријеме кад су комуникација и разумијевање најпотребнији. Медији су ипак често прве жртве у кризним ситуацијама када је ограничена слобода говора и угрожена безбједност новинара.

У *Смјерницама Комитета министара о заштити слободе изражавања и информација у кризним ситуацијама* (2007) дефинирано је да кризу представљају: ситуације „више силе“, као што су ратови, терористички напади, природне и од човјека изазване катастрофе тј. „ситуације у којима су слобода изражавања и информација угрожене (на примјер, због ограничења из сигурносних разлога)“. У таквим ванредним околностима потребно је да медији информишу јавност о појавама као што су кршење људских права. То је суштина *Препоруке (96) 4 Комитета министара о заштити новинара у конфликтним и напетим ситуацијама*. Овај документ препоручује земљама чланицама да предузму акције и развију политике које се фокусирају на превенцију као што су адекватна обезбјеђења, линије за помоћ, те погодни и безбједни услови за рад. Он, такође, позива државе чланице да упозоре медијске организације, новинаре и професионалне организације да предузму битне превентивне мјере за физичку безбједност новинара.

Иако је регуларни приступ информацијама често ограничен у кризним ситуацијама, значајно је да *Смјернице Комитета министара о заштити слободе изражавања и информација у кризним ситуацијама*, које су касније усвојене, заправо позивају на отвореност, пошто слободан приступ информацијама може помоћи ефективном разрешењу конфликта и разоткривању злоупотреба које они са собом носе (Поглавље В, принципи 17 и 18). Смјернице, такође, позивају медије да уважавају професионалне стандарде.

Због тога, ради рјешавања кризних ситуација, Комитет министара захтијева отвореност у комбинацији са одговорношћу.

1. *Смјернице Комитета министара Савјета Европе о заштити права на слободу изражавања и информација у кризним временима (2007)* виде медије као рјешење кризних ситуација под условом да испуњавају етичке стандарде. У смјерницама се наводи:
2. „У увјерењу да медијско извјештавање може бити не само од круцијалног значаја у кризним ситуацијама пружајући тачне, правремене и свеобухватне информације, већ и да медијски радници могу пружити позитиван допринос превенцији или рјешавању одређених кризних ситуација, придржавајући се највиших професионалних стандарда и његујући културу толеранције и разумијевања међу различитим групама у друштву.“(...)
3. Медијски професионалци морају се придржавати највиших професионалних и етичких стандарда поготово у кризним ситуацијама, имајући на уму своје специјалне одговорности да у оваквим тренуцима јавности пруже правремене, чињеничне, тачне и исцрпне информације водећи рачуна о правима других људи, стварима на које би они могли бити осјетљиви, те њиховом могућем осјећају несигурности и страха“.

## Нове технологије и нови изазови

Интернет појединцима нуди до сада невиђене прилике да креирају, производе и дистрибуишу садржаје, активно учествују у друштвеним мрежама и стичу нове вјештине и знања. Интернет као такав учвршћује комуникацију, информације и демократске процесе. Ипак, широко распрострањено увођење нових технологија такође носи ризике: угрожавање приватности и људског дигнитета, брзо и неограничено ширење нетачних информација, срозавање стандарда новинарске професије и ограничен приступ одређеним групама.

*Декларација Комитета министара о људским правима и владавини закона у информационом друштву (2005)* даје преглед позитивних и негативних посљедица информацијске и комуникацијске технологије (ИЦТ) на људска права и опште на друштво. *Препорука (2007) 16 Комитета министара о мјерама за промовирање вриједности интернета у служби јавности* наглашава друштвене и етичке димензије информационог друштва. Она посебно наглашава вриједност интернета у служби јавности

као алата неопходног за свакодневне активности људи и за укорјењивање културе дијалога и узајамног уважавања.

Заштита и промоција ових вриједности захтијевају усклађене напоре: приступ информацијама, заштита дигнитета одраслих особа и малољетника, заштита потрошача, као и заштита приватности морају бити обезбјеђени од власти, приватног сектора, цивилног друштва и самих медија. Приступ ИЦТ, нпр. мора бити недискриминаторни, поуздан и доступан по прихватљивим цијенама, да би се заштитила културолошка и језичка разноликост. Маргинализованим групама потребно је омогућити обуке о кориштењу ИЦТ и информацијско описмењавање.

Осим ограничене доступности одређеним групама и заштите дигнитета малољетника, интернет поставља и друге изазове из области људских права и мирне коегзистенције. Европска комисија против расизма и нетолеранције (ЕЦПРИ) усвојила је општу препоруку о политикама за борбу против ширења расистичког, ксенофобног и антисемитистичког материјала путем интернета (2000). Она указује на могуће негативне ефекте интернета, поготово у смислу ширења расистичких садржаја преко граница и позива владе земаља чланица Савјет Европе да предузму адекватне акције.

ЕЦПРИ Препорука за борбу против ширења расистичког, ксенофобног и антисемитистичког материјала путем интернета (2000) позива агенције за provedбу закона на сарадњу и потврђује да „оно што није дозвољено офлајн (off-line), није дозвољено ни онлине (on-line)“. Она позива земље чланице да:

„Предузму неопходне мјере за јачање међународне сарадње и узајамне помоћи међу агенцијама за provedбу закона широм свијета, ради предузимања ефикаснијих акција у борби против ширења расистичког, ксенофобног и антисемитистичког материјала путем интернета;

Обезбједи да се релевантни национални закони примјењују и на прекршаје ширења расистичких, ксенофобних и антисемитистичких материјала путем интернета и да починиоци ових дјела буду кривично гоњени;

Предузимају континуиране напоре за обуку агенција за provedбу закона у вези са проблемом ширења расистичког, ксенофобног и антисемитистичког материјала путем интернета“.

Препорука уједно подвлачи постојање до сада невиђених метода које олакшавају комуникацију преко граница о темама људских права и борбе против дискриминације, као и успостављање образовних мрежа и мрежа за подизање свијести у области борбе против расизма и нетолеранције.

## Јавни сервиси спајају људе

Јавни емитери сматрају се битним елементом у демократским друштвима који служи потребама свих људи. Савјет Европе већ дуго наглашава вриједност јавних емитера, пружајући подршку њиховој улози у уношењу разноврсности информација, његовању партиципације у демократији, те промовисању друштвене кохезије.

Улога намијењена јавним емитерима огледа се у њиховој мисији која се помиње у различитим актима Савјета Европе. Њихова главна мисија је да „пружају подршку основним политичким, правним и социјалним структурама демократских друштава“.



У Препоруци (2007) 3 Комитета министара о мисији јавних сервиса у информационом друштву наводи се да се од јавних емитера очекује да буду референтна тачка за све чланове друштва, форум за демократске дебате (његујући тако демократску партиципацију) и фактор у постизању социјалне кохезије и интеграције појединаца и заједница.

Штавише, јавни сервиси требало би да буду извор непристраних, разноврсних и независних вијести и информација који нуди висококвалитетне и иновативне аудио- визуелне садржаје, доприносећи продукцији аудио-визуелног материјала који је релевантан за културно наслијеђе земаља чланица, а и читаве Европе.

Јавни емитери на овај начин требају привући широку публику (демонстрирајући своју релевантност и улогу у постизању друштвене кохезије) производећи препознатљив садржај којег комерцијални канали можда не би приказали (разноврсност, квалитет и плурализам). Ови, наизглед контрадикторни циљеви, означавају границе мисије и функционисања јавних сервиса емитована.

Јавни емитери настоје ово постићи нудећи различите садржаје засноване на различитим платформама, различитим групама у друштву.

- Они треба да нуде вијести, образовне, културне, спортске и забавне програме
- који задовољавају ставове и укусе свих друштвених сегмената и група, и да тако доприносе плурализму, кохезији и разумијевању. Охрабрујући аудиовизуелну креативност, јавни сервиси промовишу културолошку разноликост и идентитете;
- Они, затим, треба да интегришу све заједнице и групе, укључујући мањинске
- групе, млађе и старије особе, те особе са материјалним и здравственим потешкоћама, представљајући њих и њихове проблеме. Они, такође, треба да промовишу садржаје намијењене овим групама, као и садржаје које су они креирали. Кроз тако разнолике програме јавни медији његују осјећај узајамне одговорности и повјерења,
- И, коначно, ове циљеве треба провести кориштењем нове технологије, интерактивних сервиса и дигиталне платформе. <sup>16</sup>

Треба искористити указану

- прилику да се пружи подршка друштвеној инклузији и демократској дебати: уз ефективно кориштење интерактивних сервиса, јавни сервиси могу да анимирају младе људе да се укључе у дијалог, као и да привуку потенцијално маргинализоване грађане, као што су припадници мањинских група, апликанти за азил, мигранти и имигранти.

Ова задња тачка показује да ширење садржаја на интернету и другим дигиталним каналима има утјецај на мисију јавних сервиса. Неки наводе да ће јавни емитери постати сувишни у овој ери, док се Вијеће Европе упорно залаже за супротно: данас, више него икада, постоји потреба да медији служе јавности као ћелини.

И заиста, преамбула Препоруке (2007) 3 Одбора министара земљама чланицама о мисији јавних сервиса у информационом друштву говори о „појави јавних сервиса као новог конвергентног феномена“.

Препорука садржи низ принципа који треба да послуже као смјернице и позива на проширење и диверзификацију мисије ради укључивања нових комуникационих сервиса и платформи. Земље чланице позивају се да омогуће техничке, правне и финансијске услове потребне јавним емитерима да испуне ову улогу. За помоћ земљама чланицама ЦДМЦ, радна група о медијским јавним сервисима у информационом друштву саставила је „Збирку добрих пракси: како земље чланице омогућавају правне, финансијске, техничке и остале адекватне услове потребне да би се омогућило јавним сервисима да проведу своју мисију“. (МЦ-С-ПСМ).<sup>17</sup>

## Обука новинара

Образовање и обука дугорочни су приоритет Савјета Европе. У разним документима ове организације наглашава се кључна улога образовања ради постизања друштвене кохезије и разумијевања, а у пракси је Савјет Европе уско укључен у обуке представника медија у широкој лепези тема.

Парламентарна скупштина Савјет Европе у својој *Препоруци 1789 (2007) о образовању и обуци новинара* позива земље чланице да пруже подршку организацији професионалних курсева за обуку новинара уз

---

демократске партиципације појединаца, који је припремила ЦДМЦ радна група за јавне сервисе у информационом друштву (МЦ-С-ПСМ) на: <http://www.coe.int/media>

помоћ Савјет Европе, по могућности у сарадњи са медијима и медијским професионалним организацијама, укључе универзитете, тако стварајући мреже центара за обуку, те организују размјене новинара са образовним институцијама и медијским компанијама кроз програме остварене у сарадњи са Европском унијом.

*Бијела књига о интеркултуралном дијалогу* скреће посебну пажњу на значај интеркултуралних компетенција – потребно је да медијски професионалци демонстрирају адекватну дозу разумијевања људских права, познавање историје и разумијевање различитих култура да би се на прави начин ухватили ускошта са изазовима извјештавања у мултикултуралном друштву. Фокус обука новинара из *mainstream* медија може бити на њиховом сензибилисању према извјештавању о мањинама, док новинари припадници мањинских група могу бити укључени у обуке намијењене побољшавању њихових језичких вјештина, као и производњи садржаја, укључујући програме на регионалним и мањинским језицима.

Релевантни актери, власти, цивилно друштво, власници медија, професионална удружења новинара и образовне институције, позивају се да осигурају да критеријуми за приступ овим курсевима буду правични да би се новинари - представници мањинских група, као и *mainstream* медија, могли укључити. Све у свему, план и програм ових обука требао би одражавати плуралистичку природу европских друштава и на тај начин допринијети улози медија у креирању дијалога и разумијевања.

## Медији заједница

Комитет министара је 2007. године усвојио два документа за постављање стандарда која указују на потребу за стварањем различитих врста медија ради доприноса плурализму и различитости: *Декларација о заштити улоге медија у демократији у контексту медијске концентрације* (31. јануар 2007) и *Препорука о медијском плурализму и разноликости медијских садржаја* (ЦМ/Рец (2007)). Оба документа наглашавају капацитете медија заједница, те локалних, мањинских и друштвених медија да омогуће простор за дијалог, одговарајући на специфичне потребе или захтјеве одређених група у цивилном друштву, служећи као фактор друштвене кохезије и интеграције. Декларација Комитета министара посвећена искључиво медијима заједница услједила је 2009. године: *Декларација о улози медија заједница у промоцији друштвене кохезије и интеркултуралног дијалога*.

Због разлика у локалним контекстима и начинима функционирања ових медија, у Европи не постоји јединствена дефиниција медија заједница, као што не постоји ни јединствена терминологија у вези са

овом тематиком: медије заједница, такођер, називају „трећим сектором“, „мањинским медијима“, или „друштвеним или грађанским медијима“. Ипак, горе поменута Декларација нуди слиједећу дефиницију медија заједница: „медији који дијеле неке од слиједећих карактеристика: независност од власти, комерцијалних и вјерских институција као и политичких странака; не-профитни карактер; волонтерски ангажман чланова цивилног друштва у планирању и управљању овим програмима; активности намијењене друштвеној добробити и добробити заједнице; посвећеност инклузивним и интеркултуралним праксама“.

Медији заједница представљају засебан сектор. Они су комплементарни јавним сервисима и комерцијалним медијима и управо их због тога понекад називају „трећим медијским сектором“. Ови медији присутни су у многим земљама чланицама Вијећа Европе, а према неким извјештајима дјелују у 115 земаља широм свијета. По својој природи медији заједница блиски су својој публици, примјера ради, користећи језик своје публике овакви медији у могућности су да ефективно допру до мањинских група. Они служе многим друштвеним потребама и испуњавају функције које ни комерцијални медији ни јавни сервиси нису у стању да испуне или преузму на адекватан начин и у пуном капацитету.

У данашњем, радикално измијењеном медијском окружењу, медији заједница могу играти битну улогу, посебно у промоцији друштвене кохезије, интеркултуралног дијалога, као и културе разумијевања међу различитим етничким, културолошким и религијским групама у цивилном друштву.

Декларација о улози медија заједница у промовисању друштвене кохезије и интеркултуралног дијалога наглашава да су медији заједница у стању побољшати јавну дебату, политички плурализам и свијест о постојању различитих становишта, посебно пружајући различитим групама у друштву, укључујући културолошке, језичке, етничке, вјерске и друге мањине, прилику да примају и шаљу информације, исказују ставове и размјењују идеје. Према овој декларацији, медији заједница такође посједују капацитете да његују ангажман у заједници и демократску партиципацију на локалном и регионалном нивоу.

Препознајући позитивну улогу коју медији заједница могу играти у областима друштвене кохезије и интеркултуралног дијалога, Савјет Европе у овој Декларацији указује да, у одређеним случајевима, медији заједница истовремено могу допринијети друштвеној изолацији или нетолеранцији. Да би се избјегао овај ризик, неопходно је да медији заједница увијек поштују суштинске вриједности новинарске професије и етичке стандарде које дијеле сви медији. У овом смислу, Декларација позива медије заједница да буду свјесни своје мисије у промовисању

дијалога и разумијевања и да у ову сврху елаборишу и усвоје професионалне кодексе или интерне смјернице, те да осигурају да оне буду испоштоване.

Узимајући у обзир додатне вриједности медија заједница и њихову позитивну улогу у областима друштвене кохезије и интеркултуралног дијалога, Комитет министара Савјета Европе у Декларацији исказује подршку медијима заједница и наглашава да је неопходно позабавити се питањем адаптације правних оквира која би омогућила развој медија заједнице и адекватно провођење њихових друштвених функција.

Према овој Декларацији, исправно функционисање медија заједница зависи о низу конкретних техничких, финансијских и образовних елемената. Ово значи да држава мора омогућити адекватан број земаљских радиофреквенција, како у аналогним тако и у дигиталним окружењима, као и адекватну финансијску подршку на националном, локалном и регионалном нивоу. Оваква посредна и непосредна подршка мора се успоставити с обзиром на аспекте надметања у овом сектору.

Земље чланице треба да истраже практичне могућности како помоћи медијима заједница у даљем развоју и провођењу њихове улоге у промовисању друштвене кохезије и интеркултуралног дијалога. Свака држава сама одлучује које специфичне (практичне) кораке треба да предузме, у зависности од конкретног националног контекста и степена развоја сектора медија заједница.

# Партиципација у демократском друштву

*Тарлак Мек Гонагл*

## Увод

Ниво партиципације у демократском друштву може се одредити према томе колико је могуће ефективно проводити читав низ права. Ова права укључују, као прво, право на слободу изражавања, право на слободу окупљања и удруживања, право гласа и учешћа на изборима и тако даље. Иако Европска конвенција о људским правима (ЕЦХП) експлицитно не предвиђа право на партиципацију у демократском друштву, други споразуми препознају ово право, на примјер, Оквирна конвенција за заштиту националних мањина (ФЦНМ). Оно се, такође, понавља као циљ бројних текстова који се баве медијима, а усвојили су их Одбор министара и Парламентарна скупштина.

Док је формална партиципација у званичним демократским структурама и процесима очито кључна за било коју демократску јединицу, значај партиципације у незваничним демократским праксама, нпр. јавној дебати, укључујући медијске дебате, не смије се потцијенити, јер њен друштвени утјецај може бити веома значајан. Ово поглавље ће се стога фокусирати на обје димензије партиципације у демократском друштву: званичну и незваничну партиципацију.

## Расвјетљавање концепта партиципације у демократским друштвима

### *Досег права на партиципацију*

Концепт партиципације у демократском друштву је широк и укључује учешће у низу активности (политичких, друштвених, културних и економских) које заједно чине јавне послове. Другим ријечима, чак иако једно демократско друштво не може постојати без политичке партиципације, такође се не може занемарити значај партиципације у другим областима јавног живота.

У случају Боумен против Велике Британије, који се тиче кривичног гоњења због дистрибуције летака против абортуса у предизборном периоду, Европски суд за људска права пресудио је да „Слободни избори и право на слободу изражавања, а посебно право на политичку дебату, заједно чине темељ било којег демократског система.“

\* Боумен против Велике Британије (1998) §42.

Могућност партиципације у пуном распону јавних послова често зависи о могућности слободног окупљања и удруживања, те јавног изражавања у релевантне сврхе. У случају Горзелик и други против Пољске, Суд је оцијенио да:

*Логично је да се у једном цивилном друштву које функционира на здрав начин партиципација грађана у демократским процесима у знатној мјери постиже кроз удруживање у асоцијације које људима пружају прилику за интеграцију и колективни рад у сврху постизања заједничких циљева.<sup>18</sup>*

Иако Европска конвенција изричито не наводи право на партиципацију, њена суштина може се извући из неколико чланова Конвенције. Суд штавише упорно истиче значај демократског друштва које би било празан концепт без ефективне партиципације.

Пошто право на партиципацију није експлицитно предвиђено овом Конвенцијом, у контексту Савјета Европе, оно је првенствено осигурано кроз Европску повељу о локалној самоуправи, као и кроз члан 15 Оквирне конвенције за заштиту националних мањина. У овој другој се наводи:

18 Горзелик и други против Пољске (2004), §92..

Потребно је креирати неопходне услове за ефективну партиципацију припадника националних мањина у културном, друштвеном и економском животу, као и у јавним пословима, посебно у областима које утјечу на њих.

Овај члан предвиђа право на ефективну демократску партиципацију припадника националних мањина уопште, а и уже, у областима које имају утицаја на њихов живот. Употреба придјева „ефективан“ у члану 15 носи потенцијално огроман значај, пошто имплицира да представљање мањина и консултације са њима чисто симболичке природе нису довољне. Партиципација мањинских група мора бити истинска и ефективна.

## ***Партиципација и ИЦТ***

Европска конвенција о људским правима није статичан документ и потребно га је интерпретирати на један „еволутиван и динамичан“ начин.

Европски суд за људска права досљедно оцјењује да је Европска конвенција о људским правима један „живи инструмент“ који „мора бити интерпретиран у свјетлу актуелних услова данашњице“.

Овакав интерпретативни приступ Европског суда за људска права препознао је да су права динамична и да се њихов садржај може временом развијати. Слично томе, фактори који утичу на ефективност провођења права такође су подложни промјенама кроз вријеме под утјецајем друштвеног и технолошког развоја. Ово је посебно тачно када је у питању право на партиципацију које све више зависи од могућности људи да користе модерне комуникационе технологије.

Примјера ради, такозвана е-демократија, чији је циљ охрабривање формалне партиципације, све више узима маха. Ипак, што се више владиних услуга нуди он-лине (on line), повећава се потреба да сви чланови друштва имају пуни приступ ИЦТ. У овом контексту битна је *Препорука (2007) 11 о промовисању права на слободу изражавања и информација у новом информацијском и комуникацијском окружењу*, према којој је приступ интернету од кључног значаја за приступ информацијама, а тиме и за „учешће у јавном животу и демократским процесима“ .

Слични принципи обликују Препоруку (2007) 2 о медијском плурализму и разноликости медијских садржаја.



Ефективно учешће у демократским друштвима све више захтијева премоштавање такозваног дигиталног јаза, ради превазилажења неједнакости између оних који имају приступ (дигиталним) информацијама и оних који то немају.

*Препорука о медијском плурализму и разноликости медијских садржаја ставља посебан фокус на „Промоцију шире демократске партиципације и интерне разноликости“. Она ставља акценат на улогу медија у његовању демократске партиципације. У овој препоруци наводи се да би земље чланице, уважавајући принцип уредничке независности, требале охрабрити медије да:*

„пруже јавности разнолике медијске садржаје који промовирају критичку дебату и демократску партиципацију припадника свих заједница и генерација;

допринесу интеркултуралном и интеррелигијском дијалогу у сврху промоције узајамног уважавања, толеранције и превенције потенцијалних конфликта кроз дискусије.“

У ове сврхе Препорука позива медије да развију политике које би омогућиле партиципацију мањинских група и одговориле на „динамичке технолошке промјене“, између осталог промовирајући писменост за дигиталне медије.

\*за више информација погледајте „Доступност и лакоћа приступа медијима“ на стр.

Различите препоруке Комитет министара и остали текстови који постављају стандарде настоје промовисати овај циљ<sup>19</sup>

Да сумирамо, релевантни стандарди Савјета Европе промовишу партиципацију у демократском друштву у широком смислу, али садрже и

19 На примјер: Препорука Бр. (99) 14 о универзалном сервису заједнице која се тиче нових комуникацијских и информационих сервиса; Препорука (2003) 9 о мјерама за промовирање демократског и социјалног доприноса дигиталних емитера; Декларација о људским правима и владавини закона у информационом друштву (2005); Препорука ЦМ/Рец (2007) 2 о медијском плурализму и разноликости медијских садржаја; Препорука ЦМ/Рец (2007) 11 о промовирању права на слободу изражавања и информација у новом информационом и комуникацијском окружењу.

бројне специфичне акценте на улогу медија у промоцији партиципације појединаца и група у јавним пословима. У овом контексту, од примарног је значаја могућност медија да доприносе јавној дебати, потпомогнути континуираним развојем нових технологија.

## Приступ информацијама

Осим права ширења информација, партиципација подразумијева и право прикупљања информација. Доступност и приступ информацијама су стога предуслови за постојање било којег функционалног демократског друштва. Право на слободу примања и преношења информација свих врста, без обзира на границе, углавном штите генерални међународни споразуми о људским правима. Што се тиче стандарда Савјета Европе, члан 10 ЕЦХР главна је одредба у овом контексту.

Устаљена пракса Европског суда за људска права показује да слобода примања информација загарантована чланом 10 ЕЦХР „у основи забрањује властима да појединцима ограниче приступ информацијама које им неко жели, или би био вољан, пренијети“ (Леандер против Шведске).

Према ријечима Суда, слобода примања информација не може се тумачити на начин који државама намеће обавезе да:

- Дозволе приступ информацијама које се тичу приватног или породичног живота појединаца (Гаскин против Велике Британије;
- Прикупљају и шире информације о властитом дјеловању (Гуера и остали против Италије),
- Објаве било какве тајне документе који се тичу војске, обавјештајних служби или полиције (Сирбу и остали против Молдавије).

Ови примјери демонстрирају извјесни изостанак воље Суда да препозна позитивне обавезе држава да износе у јавност информације и шире их у различитим контекстима.

Што се тиче права примања информација, други аспект судске праксе бави се случајевима ограничавања слободе штампе. Суд је у том контексту „у више наврата препознао да јавност има право да прима информације у складу са специфичном улогом новинара да шире информације и идеје о темама од јавног интереса“.

Фокус се овдје ставља на приступ званичним информацијама у посједу власти. Данас су у већини земаља, чланица Савјета Европе, на снази закони, структуре и процедуре који дозвољавају различите нивое приступа званичним документима. Због тога можемо рећи да је право на приступ информацијама на државном нивоу још у развоју.

Овај тренд примјетан је и у релевантним стандардима Савјета Европе: (1) до неке мјере у судској пракси, а експлицитније и детаљније у (2) *Препоруци (2002) 2 о приступу званичним документима* (3) Европској конвенцији о приступу званичним документима.

## **Судска пракса**

Поменути примјери тичу се случајева у којима Суд није препознао позитивне обавезе држава да омогуће приступ информацијама. Ипак, охрабрује одлука у случају Матку против Чешке Републике која правно препознаје право на приступ информацијама. У позадини овог случаја лежи одбијање захтјева за приступ информацијама о изградњи нуклеарне електране, који је поднијела једна еколошка НВО.

Иако подносиоци жалбе нису били успјешни пред Судом, неки коментатори сматрају значајним помаком саму чињеницу да је Суд прогласио члан 10 примјенељивим на околности овог случаја.

## **Препорука**

У преамбули Препоруке (2002) 2 о приступу званичним документима, Комитет министара оцјењује да „широко доступан приступ званичним документима на једнакој основи и у складу са јасним правилима“:

- Омогућава грађанима јасан увид у стање друштва у коме живе и прилику да створе критичко мишљење о њему, као и о властима те државе, истовремено охрабрујући информирану партиципацију јавности у питањима од јавног интереса;
- Његује ефикасност и ефективност администрација и помаже им да очувају интегритет избјегавајући ризик од корупције,
- Доприноси потврђивању легитимности рада администрација у служби јавности и јачању повјерења у јавне власти.

Након изношења одабраних логичних темеља за промоцију права приступа званичним документима, као и многе препоруке Комитет министара, ова препорука у наставку настоји да операционалише ове принципе и тако учини приступ званичним документима примјењивим и ефективним у пракси.

Овакав фокус на практичне детаље доприноси обликовању ефикасног режима за приступ информацијама инкорпорирајући релевантне процедуралне заштите.

Препорука (2002) 2 о приступу званичним документима, осим принципа, садржи и практичне детаље.

Она, као прво, нуди дефиницију „јавних власти“ и потврђује општи принцип приступа званичним документима, након чега у детаље разрађује могућа ограничења овог општег принципа.

Ова Препорука затим испитује процедурална питања. На примјер, препознаје различите облике приступа информацијама и наглашава да је (у принципу) пожељно омогућити бесплатну консултацију оригиналних званичних докумената, а да цијене израде копија докумената буду приступачне и не прелазе реалне трошкове. Ово је битно ради избегавања потенцијалних процедуралних препрека при обради захтјева за приступ информацијама.

Као треће, наглашава се значај независног процеса ревизије одбијеница захтјева за приступ информацијама.

## Конвенција

Савјет Европе је 27. новембра 2008. године усвојило Европску конвенцију о приступу званичним документима коју је представило као први обавезујући међународни инструмент што признаје опште право приступа званичним документима у посједу јавних власти.

У извјештају са објашњењима Конвенције стоји: „Транспарентност дјеловања јавних власти кључна је одлика доброг управљања и представља индикатор да ли је једно друштво уистину демократско и плуралистичко, да ли се супротставља свим облицима корупције, способно да критикује оне који њиме управљају и отворено за просвијећену партиципацију грађана у областима од јавног интереса. Право приступа јавним документима такођер је кључно за лични развој људи и провођење фундаменталних људских права.“

Упркос историјском значају овог текста, многе међународне НВО, активне на терену, изразиле су критике да он не иде довољно далеко. Релевантни текстови које је усвојила Парламентарна скупштина Савјета Европе одражавају њихове поједине критике и коментаре. Иако је Скупштина углавном поздравила нацрт конвенције, ипак се одлучно заложила за:

- „Ширење дефиниције ‘јавних власти’ која би укључила шири дијапазон активности јавних власти, а самим тим проширила и досег доступних информација“;
- „Увођење временског лимита за обраду захтјева“ (због застаријевања информација),
- „Појашњење и јачање процеса ревизија“ предвиђеног у нацрту текста.

Комитет министара је на крају усвојио нацрт конвенције не узимајући у обзир препоруке Парламентарне скупштине.

На крају овог дијела потребно је нагласити да је циљ политике промоције већег приступа информацијама често укључен у шире циљеве промоције бољег управљања. Гледано кроз ту визуру, приступ информацијама има највећи значај за осигуравање транспарентности рада власти и јавних сервиса, што, пак, представља кључни фактор за осигуравање њихове одговорности. Надаље, доступност званичних докумената води информационом оспособљавању које може побољшати корегулаторне процесе (нпр. регулаторне процесе који, поред државних, садрже и друге актере, што их чини инклузивнијим од класичних регулаторних модела којима управља држава). Поред званичних структура, овакве везе примјениве су и на друге димензије јавног живота.

## Наш став о ономе што медији говоре

Медији уживају моћ, као и одређену дозу правне заштите и привилегија да испуњавају своје демократске функције. Јавности, дакле, треба на адекватан начин омогућити да реагира на информације и идеје које шире медији.

Јавност, такођер, треба бити упозната с тим ко су власници медија и ко их контролира. Транспарентност је битан предуслов да јавност дјелује на информиран начин.

*У Препоруци (94) 13 о мјерама за промовисање медијске транспарентности наводи се: „Припадници јавности треба да имају приступ одређеним основним информацијама о медијима на правичној и независној основи да би могли обликовати мишљење о вриједности информација, идеја и ставова које медији износе.“*

Значај транспарентности у медијском сектору није ограничен искључиво на детаље о власништву и организационим структурама медијских тијела, већ се односи и на информације о процесима лиценцирања емитера. Ова питања јављају се у бројним релевантним текстовима Савјета Европе који постављају стандарде.

Један од традиционално најпознатијих механизма који омогућава реакцију на медијске садржаје јесте такозвано право на одговор. Овај механизам адекватно штити правичност, баланс, непристраност и тачност садржаја, као и репутацију особа. Он дозвољава да они који су погођени одређеним медијским извјештајима или изјавама одговоре на наводе, укажу на пристраност садржаја или исправе нетачне информације.

Осим корективне функције код појединих изјава или одређених медијских садржаја, право на одговор такођер може служити једној широј сврси. У Препоруци (2004) 16 о праву на одговор у новом медијском окружењу Комитет министара оцјењује „да је у интересу јавности да прима информације од различитих извора, што гарантује да ће добити комплетну информацију“. Овакво размишљање наглашава значајну улогу медија у пружању информација јавности и помагању процеса обликовања ставова.

Европска конвенција о прекограничној телевизији (ЕЦТТ) једини је споразум Савјета Европ (на супрот других мјера за постављање стандарда које нису правно обавезујуће) који предвиђа право на одговор. У тој одредби стоји:

ЕЦТТ Члан 8 – Право на одговор

1. Свака уговорница која врши пренос осигураће да свако физичко или правно лице, без обзира на држављанство или мјесто боравка, има могућност да оствари право на одговор или потражи други сличан правни или управно-правни лијек везан за програме које преноси телевизијска кућа под њеном јурисдикцијом, у смислу члана 5. Она ће нарочито осигурати да вријеме и други механизми везани за остварење права на одговор буду такви да то право може ефикасно да се оствари. Ефикасно остварење тог права или други слични правни или управно-правни лијекови бит ће осигурани како у погледу времена тако и у погледу начина.

2. У те сврхе назив програмске услуге или телевизијске куће одговорне за ту програмску услугу биће наведен у самој програмској услузи, у редовним интервалима одговарајућим средствима.

Док се члан 8 ЕЦТТ тиче тв емitera, *Препорука (2004) 16 о праву на одговор у новом медијском окружењу* настоји промовирати право на одговор за шири дијапазон медија. Ова препорука примјењива је на „све методе комуникације за периодичну дистрибуцију уређених информација јавности, онлине или оффлине (off line), као што су часописи, периодичне публикације, радио, телевизија или интернет нews сервиси“. Она се бави питањима као што су временски рок за објављивање одговора, колико проминентни они требају бити, те да ли је пожељно да одговори буду бесплатни. Ова препорука такође износи листу допустивих изузетака од права на одговор насупрот заштите за ефективно упражњавање тог права.

Посебан значај политичке дебате у демократском друштву узима се у обзир и у контексту права на одговор. У *Препоруци (2007) 15 о мјерама у вези са извјештавањем медија о предизборним кампањама* наводи се сљедећи примјер:

*„С обзиром на кратко трајање изборних кампања, било ком кандидату или политичкој партији која има право на одговор или еквивалентне лијекове према законима њихове државе или система, потребно је омогућити да током изборне кампање искористе то право или еквивалентне лијекове без непотребних одлагања“.*

Он – лај (on – line) дискусије, које често модерирају сами медији на својим интернет страницама, све више омогућавају изношење реакција на медијске садржаје и пружају читаоцима, гледаоцима и корисницима

прилику да то коментаришу. До које мјере ће медији модерирати дискусије на овим форумима варира у пракси. На сличан начин, повећана присутност медија на интернету олакшава праксу слања повратних информација медијима. Познати обичај слања „писма уреднику“ сада се може обавити додиром једног дугмета.

Потребно је, такође, нагласити да право на одговор и остали механизми за промоцију јавне партиципације у медијима не зависе искључиво о регулаторним мјерама које доносе државне власти. Релевантни стандарди Савјета Европе препознају користи од саморегулаторних и корегулаторних мјера у сврху постизања ових циљева и непрестано позивају на разматрање пожељности њихове промоције. Ово представља битно препознавање вриједности компетенција самог медијског сектора у изградњи регулаторних процеса и процесе креирања политика. На овај начин чак је могуће у одређеним околностима предуприједити традиционалне регулативе којима управља држава. Иницијативе и праксе које се његују унутар медијског сектора најчешће имају највећу могућност да заживе и буду ефикасно проведене. У оваквим случајевима, стандарди могу да одражављу вриједне компетенције из самог медијског сектора, што ствара осјећај о (дјелимичном) ауторству, а из тога и власништву, што јача посвећеност овим стандардима и њиховој примјени.

## Доступност и лакоћа приступа медијима

Могућност партиципације коју пружају медији, као и њихова ефективност у сврху комуникације, зависе (барем) од њихове:

- доступности;
- приступачности цијена;
- лакоће приступа,
- функционалности.

Као прво, доступност имплицира да је јавности омогућено да прима информације, идеје и ставове које шире медији, без обзира на кориштене техничке методе дистрибуције. Да би се постигао овај циљ, низ текстова за постављање стандарда промовише увођење и развој одређених типова медија, нпр. дигитално емитовање и ИЦТ. У вези са овим, на доступност често утиече приступачност цијена, пошто високе цијене које се повезују са увођењем нових технологија, могу отежати њихов продор у друштво и уопште њихову доступност.



Посебан значај у овом смислу имају већ поменути текстови које је усвојио Одбор министара: *Препорука Бр. (99) 14 о универзалном сервису заједнице* која се тиче нових комуникацијских и информационих сервиса; *Препорука/Рец (2003) 9 о мјерама за промовисање демократског и социјалног доприноса дигиталних емитера; Декларација о људским правима и владавини закона у информационом друштву (2005); Препорука ЦМ/Рец (2007) 11 о промовисању права на слободу изражавања и информација у новом информационом и комуникационом окружењу.*

Препорука о универзалном сервису заједнице спаја принципе који се баве питањима приступа садржајима и услугама, информацијама и обуци, финансирања трошкова универзалних сервиса заједнице и правичне заштите надметања. Сви би ови принципи требало би да буду укључени у смјернице за европску политику имплементације универзалног сервиса заједнице.

Препорука о демократском и социјалном доприносу дигиталног емитивања такође поставља сет „основних принципа за дигитално емитовање“. Ови принципи стављају фокус на прелазак на дигиталну телевизију и питања оријентације у дигиталном окружењу. Они се, такође, баве активностима емитера, поготово јавних сервиса, у дигиталном окружењу (нпр. питања мисије, универзалног приступа и финансирања). Тематски приоритети у смјерницама Препоруке (2007) 11 индикативни су у смислу њеног значајног ангажмана о питањима друштвених димензија и могућности партиципације које пружају нове технологије:

- Оснаживање појединачних корисника;
- Постављање заједничких стандарда за поуздане информације, флексибилну креацију садржаја и транспарентност у обради информација;
- Приступ ИЦТ инфраструктурама по приступачним цијенама;
- Приступ информацијама као јавном сервису,
- Сарадња интересних скупина.

У ширем смислу, појам доступности може, такође, да укључује доступност плуралистичког медијског простора чији смо значај за слободу изражавања и друштвену кохезију истражили у претходним поглављима.

С друге стране, лакоћа приступа одређеним медијима за поједине сегменте јавности зависи од њихове доступности и приступачности цијена. Она, такође, зависи од могућности јавности да разумије медије,

што захтијева технолошке и језичке вјештине, као и познавање рада медија, што се понекад назива медијском писменошћу.

Промовирање медијске писмености редовно је укључено у текстове Одбора министара у генералном смислу, а понекад и у вези са специфичним циљевима. Препорука (2006) 12 о оснаживању дјеце у новом информационом и комуникацијском окружењу, на примјер, односи се посебно на младе, док је Препорука (1466) 2000 о медијском образовању посвећена питању медијске писмености уопштено.

Препорука Парламентарне скупштине бр. 1466 (2000) дефинише медијско образовање на слиједећи начин: „Подучавање о праксама с циљем развијања медијских компетенција, што подразумеива критички и проициљив став према медијима да би се грађани оспособили да креирају уравнотежене ставове и доносе сопствена мишљења на основу доступних информација. Медијско образовање омогућава грађанима да приступе неопходним информацијама, анализирају их и буду у стању да идентификују економске, политичке, социјалне и/или културолошке интересе у позадини ових информација. Медијско образовање учи појединце да интерпретирају и креирају поруке, изабери најприхватљивије медије за комуникацију и, на крају, имају већи утјецај на медијску понуду и садржаје.“

Ова препорука припремљена је као одговор на мноштво доступних информација из великог броја разноврсних извора, као и на потешкоће на које (неки) грађани наилазе у покушајима оријентације. Медијско образовање значајно је за промовисање медијске писмености, а препорука Скупштине настоји, између осталог, да омогући „координативан интерресорни приступ“ овом питању и промоцији најбољих релевантних пракси. Она конкретније позива на развој програма медијске писмености намијењен дјеци, адолесцентима и одраслима уз учешће разних интересних група. Такође, позива на укључивање релевантних програма у обуку наставног особља.

На крају, из перспективе корисника, функционалност је умногоне одређена лакоћом приступа медијима. Питање функционалности медија од посебног је значаја за припаднике мањинских група. Примјера ради, доступност медија на доминантном или званичном језику државе посједује ограничену функционалну вриједност за језичке мањинске групе. На исти начин, локални емитери немају посебну функционалну вриједност за групе које су распршене по територији читаве државе или су настањене у више земаља. Као такви, критерији доступности,

приступачности цијена и лакоће приступа предуслови су (иако не обавезно и гаранције) за постизање медијске функционалности.

Да закључимо: приступ технологији и званичним информацијама има све већи значај за ефективну партиципацију како у званичним структурама и демократским процесима, тако и у незваничним демократским праксама, нпр. јавним медијским дебатама. Релевантни стандарди Савјета Европе, били они правно обавезујући или не, представљају значајну збирку мјера намијењених максималном повећавању потенцијала нових комуникационих технологија ради побољшавања партиципације у демократском друштву генерално и у јавним дебатама путем медија у ужем смислу.

# Закључци

*Јаша Ланг*

## Постављање стандарда

Претходна поглавља показују значајан утицај рада Савјета Европе на постављање стандарда. Низ споразума и препорука о друштвеним и културолошким питањима нуди смјернице о начинима и методама за развој друштва у којем је слобода изражавања гарантована, а толеранција и поштовање очувани.

Комплекс споразума, конвенција, судске праксе и препорука заједно показују како супротстављена права и обавезе могу бити доведени у равнотежу: слобода изражавања, насупрот права на приватност и заштиту од клевете; приступ информацијама насупрот националне безбједности, промоција демократије и плурализма насупрот промоцији толеранције и спречавања конфликта; право појединаца насупрот јавног интереса, и тако даље.

Савјет Европе проводи свој утјецај кроз комбинацију правно обавезујућих текстова (посебно конвенција и пресуда) и препорука које нису засноване на споразумима. У неким се случајевима закони сматрају одвећ рестриктивним или некомпатибилним са правом на слободу изражавања, на примјер, кад промовишу толеранцију и разумијевање. Нетолерантни коментари могу ипак бити заштићени правом на слободу изражавања. У таквим случајевима, препоруке се примјењују ради промовисања позитивних примјера, дефинисања стандарда и постављања (необавезујућих) граница онога што је пожељно.

Широки дијапазон препорука такође пружа детаљне смјернице за имплементацију и тако поплочава пут примјењивим праксама о питањима као што су заштита малољетника, превенција говора мржње, промовисање толеранције, образовања и писмености, концентрација власништва, рад јавних сервиса, мањински медији и приступ информацијама.

И, коначно, након објављивања препорука, Савјет Европе наставља са радом у тим областима активно и у континуитету надгледајући како земље чланице, али и остале заинтересоване стране, проводе и придржавају се ових препорука, те пружа циљану подршку њиховој имплементацији.

Савјет Европе овим демонстрира континуирану и ефективну посвећеност интересима јавности, као водећи фактор у три области:

- слобода изражавања и плурализам ставова,
- поштивање људског дигнитета, културолошких различитости и „права других“ ради обезбјеђења толеранције и разумијевања,
- партиципација свих грађана у јавним пословима, омогућавање приступа информацијама и медијима.

Управо ове три области заједно дефинишу спремност једног друштва за „заједнички живот“.

## Слобода изражавања и плурализам

Слобода изражавања загарантирана чланом 10 Европске конвенције о људским правима може бити ограничена једино ако је тако прописано у закону и ако је то неопходно у демократском друштву. Другим ријечима, право на слободу изражавања је широко, док су ограничења овог права уска. Суд примјењује принцип приоритета јавног интереса, док групе и појединци могу бити заштићени, што показује случај који представља прекретницу:

Сандеј Тајмс против Велике Британије. Овај часопис планирао је да објави чланак о лијеку који је прописиван трудницама које су касније рађале ћецу са деформацијама. Намјера овога чланка била је да помогне родитељима да осигурају издашнију нагодбу. Фармацеутска компанија спријечила је објављивање поменутог чланка. Суд је пресудио да ова рестрикција није оправдана „ургентном друштвеном потребом“ и да се као таква не може сматрати неопходном у једном демократском друштву.

\* Сандеј Тајмс против Велике Британије (1979)

Суд је препознао да не постоји слободно и демократско друштво без слободе штампе и потврдио да политичари и компаније морају да прихвате објављивање незгодних и непријатних информација. Суд је у више наврата користио принцип приоритета јавног интереса, чак и у случајевима у којима то угрожава приватности или такозвани повјерљиви материјал.

Утицај ових пресуда има велики значај. Могуће су измјене закона појединих држава, као и усклађивање локалних правних доктрина и пракси са новим стандардима.

Значај ефективности Суда и његових пресуда за заштиту људских права генерално, те права на слободу изражавања у ужем смислу, тешко да се могу потцијенити. Само у посљедње двије и по године, Европски суд за људска права донио је 62 пресуде у вези са слободом изражавања, по члану 10 Европске конвенције о људским правима.

Осим слободе изражавања, Суд и Савјет Европе раде на очувању и промоцији плурализма. Суд је рано прихватио да информације такође могу садржавати „увредљиве, шокантне или узнемиравајуће“ идеје као саствани дио јавне дебате у којој свакоме требало би да буде дозвољено учешће. Ставови већине немају предност над ставовима појединаца. Једноставно речено, иако се већини људи не допадају нечији ставови, то не значи да они треба да буду потиснути.

Држави се даје посебан значај као фактору који гарантује плурализам у медијима, посебно у препорукама Комитета министара Савјет Европе. У многим текстовима наводи се да би државе требало да усвоје политике које „његују разноликост медија“, на тај начин „дозвољавајући мноштво идеја и ставова“.

Историјска Препорука о медијском плурализму и разноликости усвојена 2007. године прави дистинкцију између „структуралног плурализма“ и „разноликости садржаја“. Земље чланице требало би „да довољно разнолике медијске изворе у рукама различитих власника, како приватних тако и јавних, учине доступне јавности“. Ради овога неопходно је постојање регулаторног оквира, поготово у вријеме дигитализације, медијске интеграције и концентрације власништва. Држава треба ограничити „утјецај који једна особа, компанија или група“ има на медије „уводећи прагове засноване на објективним и реалистичним критеријима“ да би створила простор и за „друге медије“, као што су, „на примјер, медији заједница, те локални, мањински и друштвени медији“.

Државе, такође, треба да пружају подршку садржајима и „усвоје све неопходне мјере за осигуравање адекватне разноликости информација, ставова и програма у медијима“. Од локалних канала, које су кабловски оператери обавезни преносити, може се захтијевати да производе „разноврстан садржај“ и да им се пружи подршка за „израду, продукцију и дистрибуцију аудиовизуелног, писаног и осталих врста медијских садржаја који дају значајан допринос медијској разноликости“.

## Промовисање разноликости

Ради постизања равнотеже између слободе изражавања и плурализма, Савјет Европе у својим споразумима и препорукама константно позива на поштивање људског дигнитета, толеранције и „фундаменталних права других“. Говор мржње, подстицање насиља и расизма нису дозвољени, док се разумијевање и уважавање промовирају.

Интеркултурални дијалог - „размјена ставова између појединаца и група различитих етничких, културолошких, вјерских и језичких позадина“, помиње се посредно или непосредно у разним текстовима. Интеркултурални дијалог сматра се „пресудним за изградњу Европе без подјела пошто „промовира размјену знања“. У Бијелој књизи о овој тематици јасно се наводи да интеркултурални дијалог није безусловна размјена ставова, већ да би се требао одвијати „на основу узајамног поштовања“, повјерења, реципроцитета и без предрасуда.

Шта се под овим подразумева детаљно је објашњено у историјској Препоруци 97 (21) о медијима и промовирању културе толеранције. Медији су обавезни да извјештавају тачно и непристрано, наводи се у Препоруци, али и да имају на уму постојање тензија међу заједницама. У извјештавању је потребно избјегавати стереотипе и третирати појединце на равноправан начин, „не доводећи њихово понашање у везу са одређеном заједницом у случајевима када је то ирелевантно“. Ово је посебно значајно када су у питању етничке, културолошке и вјерске мањине: уколико нечији поступци, или, пак, кривична дјела, нису типични за поријекло те особе, нема потребе да се спомињу.

Уз једнаку посвећеност са којом ради на промовирању разумијевања, Савјет Европе бори се против говора мржње, дискриминације, расизма и ксенофобије, а у ту сврху усвојило је и нови сет докумената који ово наглашавају. Специјална препорука Комитета министара, на примјер, сугерише државама да подузму одговарајуће акције за спречавање говора мржње и кривично гоњење починитеља овог дјела. .

Поред конвенције и препоруке, у ове сврхе основана је и Европска комисија против расизма и нетолеранције. Она је од почетка свог рада усвојила једанаест препорука у вези са антидискриминацијским политикама које говоре о потреби борбе против расизма. Примјер за то је препорука која се односи на интернет<sup>20</sup> и позива државе на борбу против расистичких, ксенофобних и антисемитистичких прекршаја почињених

20 ЕЦРИ Генерална препорука о политикама бр. 6 о борби против ширења расистичког, ксенофобног и антисемитистичког материјала путем интернета усвојена 15. децембра 2005.

на интернету уз помоћ националних и међународних легислатива и политика.

Препорука о „говору мржње“ позива на успостављање свеобухватног правног оквира, користећи грађанско, кривично и административно право, ради довођења права на слободу изражавања и права на заштиту од дискриминације у равнотежу. Значајно је да она наглашава потребу за наметањем одговарајућих кривичних санкција за оне који шире насилан и изразито увредљив говор мржње. Ова препорука, ипак, препознаје да се медији не могу сматрати кривично одговорним због разоткривања и анализирања феномена говора мржње. Другим ријечима, расизам је недопустив, али се о њему може извјештавати.

У препоруци 2003 (9) о мјерама за промовирање демократског и социјалног доприноса дигиталних емитера наводи се:

„С обзиром на то да прелазак на дигитално емитирање од потрошача захтијева набавку нове опреме за декодирање и дешифрирање дигиталних сигнала, а с тим и одређене трошкове, да би се избјегао било какав облик материјалне дискриминације и ризик појаве „дигиталног јаза“ међу различитим друштвеним категоријама, земље чланице требале би посветити посебну пажњу проналажењу опција које би смањиле цијену те опреме.“

## Партиципација

Идеја да свима треба бити омогућена партиципација трећи је елемент на којем инсистира Савјет Европе. Ради промовирања демократије и људских права „партиципација“ треба бити „ефективна“, а не само симболичка. Она треба да омогући свим грађанима да истински учествују у јавним пословима – били они културолошке, друштвене или политичке природе, кроз медије, у удружењима или појединачно, без обзира на њихово финансијско стање, године, образовање, итд.



## Дигитални јаз

Ефективно учешће захтијева да се премости феномен који се најчешће назива „дигитални јаз“ између оних који имају приступ информацијама путем нових технологија и оних који то немају. У различитим текстовима јавне власти, приватни сектор и цивилно друштво позивају се да раде на промовирању и повећавању приступа ИЦТ и опреми за дигитално емитирање.

Савјет Европе инсистира на слиједећа два елемента: да би се премостио дигитални јаз неопходно је грађанима омогућити повољан и једноставан приступ новим технологијама. Ово показује бригу за грађане који се не могу брзо прилагодити, можда због ограничених техничких вјештина или немогућности да си приуште најновију технологију, што би их могло маргинализовати и ускратити им прилику да у потпуности уживају своје право на примање информација и пуну партиципацију.

Као прво, Препорука (2007) 11 о промовирању слободе изражавања и информација у новом информационом и комуникацијском окружењу подвлачи потребу за приступачним цијенама. Земље чланице требају промовирати овај циљ тако што ће „створити средину, укључујући стабилан правни и регулаторни оквир, која ће приватном сектору омогућити да инвестира у ИЦТ инфраструктуру и услуге“, и „олакшати стварање мрежа заснованих на заједницама и радити на њиховој промоцији“.

Као друго, наглашава се значај способности грађана да користе ове медије. Медијска писменост сматра се пресудним фактором за смањивање ризика појаве дигиталног јаза. Постоје страхови да „мање привилегирани дијелови популације“ неће бити у стању да швате како ови медији функционирају или неће посједовати адекватне техничке вјештине да управљају новим технологијама (сет-топ бок уређајима и компјутерима, на примјер).

Стога се у Препоруци (2003) 9 о мјерама за промовирање демократског и социјалног доприноса дигиталног емитирања наводи да „јавности треба учинити доступним широк дијапазон информација о медијима“. Угроженим групама потребно је омогућити прикладне услуге као што су „одговарајући курсеви за обуку о употреби дигиталне опреме и нових сервиса“. Овакве мјере треба да подуму „земље чланице, емитери, регулаторна тијела или остале јавне или приватне институције којих се тиче прелазак на дигитално емитирање“.

## **Дигитална дивиденда**

О дигиталној дивиденди говори се као о јединственој прилици за (ре) дистрибуцију спектра и отварање таласа широког дијапазону нових услуга. Пошто је дигитално емитирање, према проћенама, шест пута ефикасније, оно ствара простор за земаљске технологије (које се преносе зрачним путем) као што су слање видеосадржаја на мобилне уређаје, бродбанд бежични интернет који покрива огромне територије или ХД телевизија. Ове нове могућности ипак повлаче и неке бриге: хоће ли сви имати приступ овим технологијама и у каквој је то вези са промовирањем плурализма и културолошких различитости?

Декларација Комитета министара о додјели и управљању дигиталном дивидендом и јавном интересу (2008) позива да се постигне баланс између „приступа заснованог искључиво на потребама тржишта“ и циљева од јавног интереса као што су партиципација, плурализам, приступ и језичка разноликост.

Препознато је да ослобађање радио спектра преласком на дигиталну технологију представља „одличну прилику“ за увођење нових сервиса који би потенцијално могли допринијети премоштавању дигиталног јаза. Приступ би, ипак, требао бити „ефективан и правичан за све особе (...) поготово у циљу спречавања настанка дигиталне маргинализације“. Поновљена је потреба да се прати „јавни интерес“.

Нарочито је наглашено да би земље чланице „при додјели и управљању дигиталном дивидендом требале посветити посебну пажњу промовирању иновација, плурализма, културолошке и језичке разноликости и приступа аудиовизуелним сервисима“. Укратко: иновације јесу добре, али неопходно их је користити на начин који доприноси најширем јавном интересу, не искључујући никога.

## **Накнадне активности**

Једно је поставити стандарде, а друго имплементирати их. Савјет Европе може позивати државе да усвоје квалитетан и свеобухватан правни оквир и медије да извјештавају правично, избегавајући стереотипе, али то само по себи не гарантира да ће се они тога и придржавати. Стога се Савјет Европе није зауставио на пуком усвајању споразума и препорука.

Као што смо већ рекли, основана су различита тијела са задатком да врше надзор дјеловања држава и медија, као што су Аудиовизуелни опсерваториј, који надгледа правне оквире за емитере, Европска комисија против расизма и нетолеранције, која прати појаве расизма, ксенофобије,

антисемитизма и нетолеранције и Европски одбор за социјална права, који надгледа придржавање Европске социјалне повеље.

Мониторинг често пружа свеобухватне информације о имплементацији стандарда и могућност поређења процеса имплементације у појединим земљама. Осим биљежења и коментара ових појава, извјештаји ових тијела неријетко воде до билатералног дијалога са јавним властима ради измјене легислатива или писаних смјерница за развој политика земаља чланица. .

Парламентарна скупштина је 1997. године усвојила закључак којим позива земље чланице да декриминализирају клевету. Једноставно речено: неопходно је смјеста укинути затворске казне за клевету, зауставити злоупотребу закона о клевети, а сами концепт клевете дефинирати прецизно да би се избјегле арбитрарне примјене и осигурало да „грађанско право пружа ефикасну заштиту дигнитета особа“. Другим ријечима: ако се неки појединац осјети увријеђеним, може то изнијети на суду (грађанско право), умјесто да покрене кривични поступак.

Парламентарна скупштина је у овој истој резолуцији издвојила поједине државе захтијевајући од њих да измијене своје легислативе. У свјетлу праксе овог Суда, Турска би требала „измијенити члан 125.3 свог кривичног закона“, док би Француска требало да изврши ревизију свог закона који је ступио на снагу 29. јула 1881.

Штавише, препоруке Савјета Европе, као и помоћ и сарадња коју оно омогућава земљама чланицама, у протеклих је десет или петнаест година играло веома значајну улогу у обликовању правних оквира за медије, поготово у централној и источној Европи.

Једноставна логика показала се исправном: главна организација за постављање стандарда у области медијских слобода и одговорности такођер је најбоље позиционирана да пружи помоћ у њиховој примјени и имплементацији.

Активности асистенције и сарадње узимале су различите облике, али могуће их је (грубо) подијелити на експертизе (нацрта) легислатива, те обуку јавних власти, правосуђа и представника медија.

## *Медијска легислатива*

Након краха Совјетског Савеза и распада Југославије, Савјету Европе придружиле су се многе нове чланице. Ове државе неријетко су морале ускладити своје националне легислативе са стандардима Вијећа Европе. Одјел за медије Савјета Европе редовно је пружао брзе и свеобухватне оцјене нацрта закона о многим темама. Циљ ових оцјена (односно експертиза) био је, и остаје, пружање помоћи земљама чланицама у изради закона и регулативе у области медија, поредећи нацрте закона са стандардима које је усвојио Савјет.

Експертизе Савјета Европе у овом пољу често се користе за политичке утјецаје о питању приступа Европској Унији и због тога су веома значајне, поготово ако се зна да су многе од ових земаља биле у процесу ревизије својих правних оквира. Оне су на основу коментара у овим експертизама учиниле измјене нацрта закона, а у бројним земаљама припремљени су у потпуности нови закони на основу савјета и помоћи експерата. У неколико су, пак, случајева нацрти закона били одбачени пошто су оцијењени рестриктивним, или у супротности са препорукама Савјета Европе.

Након 1997. већина земаља бивше Југославије развила је нове правне оквире за емитере, који су унаприједили плурализам аудиовизуелног сектора, загарантирали неовисност бившег државног емитера, представили концепт јавног сервиса и успоставили неовисно регулаторно тијело које ограничава директну државну контролу емитера.

Током овог процеса Савјет Европе пружило је бројне оћене нацрта закона да би осигурало да предложена легислатива буде у складу са њиховим стандардима. Ове су препоруке веома озбиљно шватили не само правни експерти у овим државама већ и јавне власти и на основу ових оћена скоро су увијек увоћене измјене и допуне закона. Нове легислативе о емитерима у Хрватској, Србији, „Бившој Југословенској Републици Македонији“, Црној Гори и Босни и Херцеговини носе печат Савјета Европе.

Ова врста рада наставља се у многим земљама као што су Албанија, Јерменија, Азербејџан, Грузија, Молдавија и Украјина.

## Обука

Посљедњих година су многи владини званичници, парламентарци, судије и новинари учествовали на скуповима у организацији Савјета Европе, с циљем подизања свијести о текстовима намијењеним постављању стандарда и обуке о практичној примјени судске праксе или конвенција. Јавне власти су тако упознате са принципом неуплитања, али и са својом улогом у стварању разноликог, плуралистичког медијског простора који охрабрује учешће грађана.

Кроз семинаре и округле столове медијски радници (од новинара до уредника и директора медијских кућа) информисани су о својим правима, обавезама и одговорностима које произлазе из стандарда Савјета Европе. Ови скупови укључивали су практичну професионалну обуку о примјенама судске праксе у различитим земљама, стицању основних вјештина правичног и тачног извјештавања, очувању поштовања према мањинама и културолошкој разноликости, проналажењу баланса између права на слободу изражавања и права на приватни и породични живот и тако даље.

Објављен је низ приручника који су преведени на бројне језике и широко дистрибуицирани – на примјер о пракси Европског суда за људска права у вези са чланом 10 или правилима и регулацијама за медије у вријеме трајања изборних кампања.

Као резултат ових напора, закони о медијима и пракса у земљама чланицама сада су пуно ближе стандардима Савјета Европе.

## О ауторима

**Јаша Ланг** ради као партнер у Медија Групи ( гдје се фокусира на развој, имплементацију и евалуацију активности у пољу медија и комуникација. Ланге, такођер, ради као консултант у разним државним и међународним организацијама. Радио је на координацији пројеката у организацији Европске комисије у југоисточној Европи и бившем Совјетском Савезу, а три године био је уредник једног значајног дневног листа. Након тога , био је директор Оперативне групе за медије у Бриселу. Аутор је четири књиге, неколико објављених извјештаја и редовни је говорник на конференцијама. Такођер ради као члан управног одбора двије фондације.

**Тарлак Мек Гонагл** ради као координатор за наставу Информатиеречта, што представља једну од главних компоненти ИвиР-овог Мастерс програма. Одбранио је докторску дисертацију на Универзитету у Амстердаму (2008) која се бави везом између слободе изражавања и права мањина према међународном праву. Такођер има звање Легум Магистер из Међународног права за заштиту људских права (са Универзитета у Есексу 2001) и међународни Б.А. из Међународног права и француског језика (Национални Универзитет Ирске у Галвауу 1998).

Господин Мек Гонагл специјализира се за широк дијапазон тема из области као што су међународно право за заштиту људских права, посебно слобода изражавања и религије, права припадника мањинских група, културолошка и језичка права, као и међународни закон и политике о медијима. Он редовно пише експертске извјештаје за различите огранке Савјета Европе, ОЕБС -а и остале невладине и међувладине организације. Члан је уредничких и савјетодавних одбора Европског аудиовизуелног опсерваторија.

**Бисера Занкова** је доктор правних наука из области компаративног уставног права. Дипломирала је на Правном факултету Универзитета у Софији „Свети Климент Охридски“, а своју магистарску и докторску тезу одбранила је на ЦЕУ у Будимпешти. Ради као консултант у Бугарској државној агенцији за информационе технологије и комуникације (ДАИТС) и предаје Медијско право и регулативе на Факултету журналистичких наука на Универзитету у Софији „Свети Климент Охридски“ и Економском универзитету у Софији.

Бисера Занкова чланица је Управљачког одбора за медије и нове комуникацијске сервисе (ЦДМЦ) и остале радне групе Савјета Европе.

У последње вријеме бави се тематиком интеркултуралног дијалога и људских права у мултикултуралним друштвима.

Занкова је ауторика једне књиге, као и многих чланака у бугарским и страним часописима који се фокусирају на слободу изражавања и медија.

## Додатак

Пракса Европског суда за људска права, посјетите: <http://www.echr.coe.int>

Текстови усвојени од Комитета министара Савјета Европе ([www.coe.int/media](http://www.coe.int/media))

Декларација Комитета министара о улози медија заједница у промоцији друштвене кохезије и интеркултуралног дијалога усвојена 11. фебруара 2009.

Препорука (2007) 3 Комитета министара земљама чланицама о мисији јавних сервиса у информационом друштву

Препорука (2007) 2 о медијском плурализму и разноликости медијских садржаја

Смјернице Комитета министара Савјета Европе о заштити новинара у конфликтним и напетим ситуацијама усвојена 26. септембра 2007.

Декларација Комитета министара о заштити улоге медија у демократији у контексту медијске концентрације усвојена 31. јануара 2007.

Препорука Рец (2003) 9 о мјерама за промовирање демократског и социјалног доприноса дигиталних емитера

Препоруке Р (99) 1 о мјерама за промовирање медијског плурализма.

Препорука (97) 21 о медијима и промоцији културе толеранције.

Препорука (97) 20 о „говору мржње“.



ЖИВЈЕТИ ЗАЈЕДНО



Генерални директорат  
за људска права и правне послове  
Савјета Европе  
Ф-67075 Страсбур Цедех