



Živjeti
zajedno

*Priručnik o standardima Vijeća Evrope
o doprinosu medija društvenoj koheziji,
interkulturalnom dijalogu, razumijevanju, toleranciji
i demokratskoj participaciji*

**Generalni direktorat
za ljudska prava i pravne poslove
Vijeća Evrope**

ŽIVJETI ZAJEDNO

**Priručnik o standardima Vijeća Evrope
o doprinosu medija društvenoj koheziji,
interkulturalnom dijalogu, razumijevanju, toleranciji i
demokratskoj participaciji**

**Urednik
Yasha Lange**

Vijeće Evrope
April 2009.

ŽIVJETI ZAJEDNO

Priručnik o standardima Vijeća Evrope o doprinosu medija društvenoj koheziji, interkulturalnom dijalogu, razumijevanju, toleranciji i demokratskoj participaciji

Urednik
Yasha Lange

Vijeće Evrope
April 2009.

Stavovi iskazani u ovoj publikaciji ne nameću pravnim instrumentima pomenutim u njoj bilo kakvu zvaničnu interpretaciju koja bi bila pravno obavezujuća za vlasti zemalja članica, statutarne organe Vijeća Evrope ili bilo koji organ osnovan na temelju Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Generalni direktorat za ljudska prava i pravne poslove
Vijeća Evrope
F-67075 Strasbourg Cedex

Sadržaj

PREDGOVOR, 5

SKRAĆENICE, 7

SLOBODA IZRAŽAVANJA I POŠTIVANJE DRUGIH, 9

Tarlach McGonagle

Uvod	9
Sloboda izražavanja i informacija – fundamentalno ljudsko pravo	10
Medijski pluralizam i raznolikost	16
Govori slobodno, ali poštuj moj dignitet.....	20

DIJALOG, RAZUMIJEVANJE I DRUŠTVENA KOHEZIJA, 23

Bissera Zankova

Uvod	23
Interkulturalni dijalog i društvena kohezija	24
Govor mržnje i rasizam	26
Konflikti i rješenja	28
Nove tehnologije i novi izazovi.....	29
Javni servisi spajaju ljude.....	31
Obuka novinara	33
Mediji zajednica.....	33

PARTICIPACIJA U DEMOKRATSKOM DRUŠTVU, 37

Tarlach Mc Gonagle

Uvod	37
Rasvjetljavanje koncepta participacije u demokratskim društvima	38
Pristup informacijama	41
Naš stav o onome što mediji govore	45
Dostupnost i lakoća pristupa medijima	47

ZAKLJUČCI, 51

Yasha Lange

Postavljanje standarda	51
Sloboda izražavanja i pluralizam	52
Promoviranje raznolikosti	54
Participacija	55
Naknadne aktivnosti	57

O AUTORIMA, 61

DODATAK, 63

Predgovor

Dragi čitaoci,

Knjižica koju držite u rukama posvećena je principima dragocjenim za naš život – miru, raznolikosti i društvenoj koheziji.

Mi, autori, saradnici i koordinatori pozdravljamo vaš interes za novi priručnik Vijeća Evrope *Živjeti zajedno. Mediji i društvena kohezija...* koji se fokusira na značajnu ulogu medija u unapređivanju dijaloga i solidarnosti među ljudima i na ulogu Vijeća Evrope u promoviranju standarda i dobre prakse.

Sjećam se sastanaka i diskusija koji su doprinijeli ovoj vrijednoj i pravovremenoj inicijativi, još kada je na petom sastanku Upravljačkog odbora o medijima i novim komunikacijskim servisima (CDMC), održanom 12-15. juna 2007, Sekretarijat Odbora predložio novi projekat, publikaciju provizorno nazvanu „Živjeti zajedno“. Naslov je izabran tako da obuhvati suštinske standarde Vijeća Evrope koji se odnose na zajednički život u demokratskom društvu, sa posebnim akcentom na pozitivni doprinos medija ovom vrijednom cilju. Tačnije, ovaj naslov pokrivaio je teme ključne za miroljubivu koegzistenciju u kompleksnim, multikulturalnim društvima, kao što su sloboda govora, društvena kohezija, raznolikost, pluralizam, tolerancija, dijalog, demokratska participacija i sprečavanje govora mržnje i konflikta.

Radna grupa koja je počela razvijati ovu ideju odlučila je da pripremi knjižicu pod naslovom „Živjeti zajedno“ koja bi uključila i objasnila standarde Vijeća Evrope iz oblasti medijske i društvene kohezije, koristeći pristupačan jezik, ilustrirajući ih raznim primjerima, citatima iz presuda Evropskog suda za ljudska prava (ECHR) i navodeći primjere dobre prakse. Na osnovu ovoga, radna grupa se složila o sljedećim glavnim tačkama:

- Da pripremi koncizan referentni materijal o standardima Vijeća Evrope koji se tiču doprinosa medija harmoničnom suživotu različitih grupa i zajednica u demokratskom društvu;
- Ova publikacija namijenjena je širokoj publici – kreatorima politika, vlastima, obrazovnom kadru, medijskim radnicima, nevladinim organizacijama, raznim zajednicama, studentima itd. Ovaj tekst bi trebao da bude informativan, čitak i od pomoći svim zainteresiranim stranama u praktičnoj implementaciji relevantnih standarda;

- Da bi se iskoristila postojeća saznanja, za izradu ovog teksta treba koristiti kompetencije izvana i iznutra, odnosno treba da ga pišu spoljni saradnici (npr. eksperti i novinari) i osobe unutar Vijeća Evrope (npr. članovi CDMC-a i nižih organa). Spoljni koordinator/urednik bit će zadužen za skupljanje i uređivanje priloženih tekstova,
- Cilj je da se predstavi printana verzija ovog materijala na prvoj Konferenciji ministara Vijeća Evrope nadležnoj za medije i nove komunikacijske servise, koja će se održati u maju 2009. godine u Reykjaviku, na Islandu, i tako privuće pažnja javnosti o ulozi medija i Vijeća Evrope o pitanjima interkulturalnog dijaloga, integracije i razumijevanja.

Sada, kada je ovaj priručnik i završen, iskreno vjerujem da smo uspjeli postići ciljeve koje smo sebi zadali. „Živjeti zajedno“ pruža smjernice o slobodi i odgovornosti medija u pluralističkim društvima, o standardima koje je postavilo Vijeće Evrope i presudama Evropskog suda za ljudska prava. Kao takav omogućava nam da shvatimo kompleksnu ulogu medija, a možda i potrebu za njima, radi razvoja raznolikosti, dijaloga i razumijevanja. Ova knjižica također prati ciljeve navedene u *Bijelom papiru o interkulturalnom dijalogu* Vijeća Evrope, koji su u maju 2008. godine predstavili ministri spoljnih poslova 47 zemalja članica Vijeća Evrope. Suočeni sa izazovima multikulturalizma, tehnologije i brzog tempa moderne komunikacije, neophodno je da izgradimo mostove, raskršća i veze među kulturama, tradicijama i životnim stilovima.

Ja se, kao koordinator CDMC-a za ovaj projekat, nadam da će vas ova knjižica inspirirati da izgradite živopisnu i interaktivnu sredinu otvorenu prema svima.

I, konačno, želim da ukažem na neprocjenjivi doprinos našeg tima – glavnog i odgovornog urednika, te autora i koordinatora – i u ovom smislu željela bih punim srcem zahvaliti Yashi Langu, Tarlachu McGonaglu, Eugenu Cibotaru i Franziski Klopfer za njihovu posvećenost i izrazito profesionalan rad bez kojeg izrada ove knjižice ne bi bila moguća. Posebnu zahvalnost želim iskazati Ivanu Nikoltchevu koji je prvi predložio da se ova knjiga objavi, okupio nas oko ovog projekta i, u konačnici, poboljšao tekst.

Bissera Zankova,
ekspert za medije, član CDMC-a,
koordinator CDMC-a u projektu „Živjeti zajedno“

Skraćenice

CDMC	Upravljački odbor o medijima i novim komunikacijskim servisima
CM	Odbor ministara
EC	Vijeće Evrope
ECHR	Evropska konvencija o ljudskim pravima
ECRI	Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije
ECRML	Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima
ECTT	Evropska konvencija o prekograničnoj televiziji
EUMC	Evropski nadzorni centar za rasizam i ksenofobiju
FCNM	Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina
ICT	Informacijske i komunikacijske tehnologije
NVO	Nevladine organizacije
PACE	Parlamentarna skupština Vijeća Evrope

Sloboda izražavanja i poštivanje drugih

Tarlach McGonagle

Uvod

O pravu na slobodu izražavanja s razlogom se govori kao o dragocjenom naslijeđu, ali i kao o opasnom oružju. Ono može služiti kao moćan izvor osnaživanja, ali je, također, podložno zloupotrebama. U skladu sa relevantnim standardima Vijeća Evrope, nije toliko pitanje *da li* treba postaviti ograničenja na slobodu govora, već *kako* odrediti te granice i gdje ih postaviti. Razlog za to leži u činjenici da Vijeće Evrope ne vidi slobodu izražavanja kao apsolutno pravo, niti ga posmatra u izolaciji. Naprotiv, ovo pravo postavlja se u širi kontekst sistema ljudskih prava, koja su međusobno usko povezana.

Relevantni standardi Vijeća Evrope nastoje da omoguće „prevod“ principa koji se odnose na slobodu izražavanja u *zakone, politike i prakse*; te da postignu promišljenu i *efektivnu* primjenu ovog prava.

Evropski sud za ljudska prava dosljedno je demonstrirao da je Evropska konvencija o ljudskim pravima „osmišljena da garantira prava koja nisu teoretska niti iluzorna, već praktična i efektivna“.*

* Airey protiv Irske (1979) §24.

Takav „prevod“ podrazumijeva uključivanje mnoštva strategija i mehanizama, od pravnih i političkih do socio-kulturoloških i obrazovnih. Posmatrani kolektivno, standardi Vijeća Evrope su umnogome koherentni, ali pojedini sporazumi i drugi tekstovi jasno odražavaju drukčije prioritete i akcente. Treba biti svjestan značajnih formalnih razlika među standardima kao i njihovih međusobnih odnosa, te njihovog pojedinačnog doprinosa na širem planu. Za naše potrebe najrelevantniji tekstovi i mehanizmi uključuju:

Tekstovi	Mehanizmi/zaduženja
Evropska konvencija o ljudskim pravima (ECHR)	Evropski sud za ljudska prava/ sudska praksa
Evropska konvencija o prekograničnoj televiziji (ECTT)	Stalni odbor/ tekstovi
Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (FCNM)	Savjetodavni odbor/nadgledanje rada
Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima (ECRML)	Ekspertski odbor/nadgledanje rada
Tekstovi koji postavljaju standarde, a nisu zasnovani na sporazumima (preporuke, rezolucije itd.)	Odbor ministara (CM), Parlamentarna skupština (PACE), Venecijanska komisija, Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI),
Evropske ministarske konferencije o politikama mas-medija	Ministri zemalja članica

Sloboda izražavanja i informacija – fundamentalno ljudsko pravo

Doseg prava na slobodu izražavanja

Dinamička tenzija između elementarnog prava na slobodu izražavanja i niza drugih faktora daje istinsko značenje i oblik konceptu slobode izražavanja u jednom pluralističkom demokratskom društvu. Faktori kojima ćemo se pozabaviti u posebnom pododjeljku uključuju:

- Dužnosti i obaveze koje upravljaju uživanjem prava na slobodu izražavanja;
- Tačno navedeni legitimni razlozi za ograničavanje prava na slobodu izražavanja;

- Prevencija zloupotrebe prava,
- Međuodnos prava na slobodu izražavanja i drugih ljudskih prava.

Ključni sporazum Vijeća Evrope, Konvencija o zaštiti ljudskih prava i fundamentalnih sloboda (Evropska konvencija o ljudskim pravima, ili ECHR), ima presudan značaj za zaštitu i promociju prava na slobodu izražavanja. U članu 10 ECHR navodi se:

1. Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu mišljenja i slobodu primanja i prenošenja informacija i ideja, bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprečava države da zahtijevaju dozvole za rad od radio, televizijskih i filmskih kompanija.

2. Ostvarivanje ovih sloboda, budući da uključuje obaveze i odgovornosti, može podlijegati takvim formalnostima, uslovima, ograničenjima ili sankcijama predviđenim zakonom koje su neophodne u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti, teritorijalnog integriteta ili javne sigurnosti, sprečavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja i morala, ugleda ili prava drugih, sprečavanja širenja povjerljivih informacija ili u interesu očuvanja autoriteta i nepristranosti sudstva.

U članu 10 (1) pravo na slobodu izražavanja predstavljeno je kao složeno i ono obuhvata pravo na slobodu mišljenja i slobodu primanja i prenošenja informacija i ideja. Kao takvo, ono se sastoji od tri posebne komponente koje odgovaraju trima različitim aspektima procesa komunikacije, tj. postojanje stava, primanje i prenošenje sadržaja. O pravu na slobodu izražavanja najčešće govorimo kao o konceptu „sve-u-jednom“. U praksi, pak, prava govornika, slušalaca i treće strane mogu se razlikovati ili čak biti u sukobu. Govornikovo „pravo“ da izrazi rasističke stavove kosi se sa „pravom“ slušalaca da budu zaštićeni od rasizma, dok sve ovo treba odmjeriti u odnosu na „pravo“ ili interes treće strane da ne dozvoli rasističke izjave u javnosti.

Pravo da se *traže* informacije i ideje nije eksplicitno navedeno u članu 10 ECHR (dok u članu 19 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima jeste). U praksi, pak, Evropski sud za ljudska prava prepoznao je ovu dimenziju kao značajnu, posebno u kontekstu slobode medija (pogledajte ispod – stranica...).

Član 10 ECHCR ne sprečava države da reguliraju audiovizuelne medije pomoću dozvola za rad. U nastavku člana 10 (2) postavljaju se ograničenja elementarnog prava navedenog u prethodnoj stavci, zbog niza razloga na osnovu kojih ovo pravo može legitimno biti ograničeno, pod uslovom da su restrikcije propisane zakonom i da su neophodne u jednom demokratskom društvu. Sud opravdava ovakav pristup povezujući prihvatljivost restrikcija na slobodu izražavanja sa postojanjem dužnosti i obaveza koje upravljaju njenim provođenjem. Od svih pobrojanih razloga zaštita prava drugih vjerovatno je najrelevantnija za odnose među grupama u jednom pluralističkom demokratskom društvu. Svaka restrikcija na pravo slobode izražavanja mora biti propisana zakonom i neophodna u demokratskom društvu. Ona se može koristiti isključivo ako je neophodna i uvijek je treba tumačiti u užem smislu. Drugim riječima, pravo na slobodu izražavanja je norma, dok su bilo kakve restrikcije ovog prava izuzetak.

Osim dopustivih restrikcija predviđenih u članu 10 (2) ECHR, pravo na slobodu izražavanja također može biti ograničeno na osnovu člana 17 ECHR pod naslovom „Zabrana zloupotrebe prava“.

Ništa u ovoj konvenciji ne može se tumačiti tako da podrazumijeva pravo bilo koje države, skupine ili osoba da se upuste u neku djelatnost ili izvrše neki čin koji je usmjeren na poništavanje bilo kojeg od navedenih prava i sloboda ili na njihovo ograničavanje u većoj mjeri od one koja je predviđena Konvencijom.

Kao takav član 17 može se posmatrati kao sigurnosni mehanizam osmišljen u svrhu sprečavanja zloupotrebe Evropske konvencije o ljudskim pravima ili njene upotrebe u pogrešne svrhe od onih čije su namjere u suprotnosti sa njenim sadržajem i duhom. Sud ovaj član dosljedno primjenjuje da bi spriječio primjenu zaštitnih mehanizama predviđenih članom 10 na rasistički, ksenofobni ili antisemitski govor; izjave koje poriču, dovode u pitanje, umanjuju ili opravdavaju Holokaust ili (neo-)nacističke ideje. Presuda ovog suda u slučaju Norwood protiv Ujedinjenog Kraljevstva jedan je od mnogih primjera gdje ovakvim iskazima nije pružena zaštita prema članu 10 ECHR.

U slučaju Norwood, podnosilac žalbe, organizator regionalnog ogranka Britanske nacionalne stranke (ekstremne desničarske političke stranke) zalijepio je na prozor svog stana poster na kojem se vide tornjevi Svjetskog trgovačkog centra u plamenu, riječi „Izbacimo islam iz Britanije – zaštitimo britanski narod“ i znak zabrane preko simbola polumjeseca i zvijezde. Domaći sudovi proglasili su podnosioca molbe krivim za prekršaj protiv javnog reda.

Evropski sud za ljudska prava zaključio je da presuda u njegovom slučaju ne krši član 10 ECHR pošto su „(...) riječi i slike na posteru ravne javnom napadu na sve muslimane u Ujedinjenom Kraljevstvu . Takav uopšten, žestok napad protiv jedne vjerske grupe, koji povezuje čitavu grupu sa jednim teškim terorističkim činom, nije u skladu sa vrijednostima iskazanim i garantovanim Konvencijom, posebno tolerancijom, socijalnim mirom i nediskriminacijom.

*Norwood protiv Ujedinjenog Kraljevstva

Doseg prava na slobodu izražavanja nije definiran samo odredbama članova 10 (2) i 17 ECHR, nego se određuje i u odnosu na druga prava navedena u Konvenciji. Jaka zaštita slobode izražavanja omogućava bolju primjenu prava na slobodu okupljanja i udruživanja, religijske slobode, te obrazovna, kulturološka i jezička prava, pošto svako od ovih prava uključuje bitne ekspresivne elemente.

Sloboda izražavanja, mediji i demokratija

Zaštita prava na slobodu izražavanja zasniva se na mnogobrojnim logičkim temeljima, koji se značajno razlikuju po svojoj prirodi i uključuju:

- Individualno ispunjenje;
- Otkrivanje istine i izbjegavanje grešaka;
- Efektivna participacija u demokratskom društvu („argument iz demokratije“);
- Nedostatak povjerenja u vlasti o pitanjima regulacije slobode izražavanja,
- Promoviranje tolerancije i razumijevanja i sprečavanje konflikta.

Među pobrojanim, takozvani argument iz demokratije zauzima posebno mjesto u sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa članom 10. Jasan lajtmotiv u ovoj sudskoj praksi je značaj koji se pridaje unapređivanju demokratskih principa i prakse, posebno kada su u pitanju otvorene debate o temama od javnog interesa.

Sud je u više navrata isticao značajnu ulogu medija za postizanje ovih ciljeva. Mediji mogu značajno doprinijeti javnoj debati šireći informacije i ideje i na taj način podupirući procese kreiranja stavova. Sud dosljedno ukazuje da je ovo posebno relevantno kada su u pitanju audiovizuelni mediji zbog njihovog doseg a i utjecaja. Mediji, također, mogu služiti kao forum za javne debate. Ovo se posebno odnosi na nove medijske tehnologije koje imaju značajan potencijal za postizanje visokog nivoa lične i grupne participacije.

U demokratskom društvu mediji se često nazivaju javnim nadzornim mehanizmom. Drugim riječima, oni bi trebali nadgledati šta vlasti rade i iznositi u javnost sve njihove prestupe. U tom smislu, a i šire, o pitanjama od javnog interesa, Sud uvijek naglašava:

*Ne samo da mediji imaju zadatak da prenose takve informacije: javnost, također, ima pravo da ih prima.*¹

U svjetlu bitnih demokratskih funkcija koje mediji mogu ispunjavati, proučavanjem sudske prakse uviđamo tendenciju Suda da prepoznaje veću slobodu za novinare (nasuprot običnim pojedincima). Isto se može reći za relevantne tekstove koji postavljaju standarde usvojene od Vijeća Evrope.

Ova veća sloboda ogleda se u pravnom prepoznavanju i zaštiti specifičnih novinarskih praksi i realnosti: u slobodi da izvještavaju i komentarišu teme od javnog interesa; slobodi prezentacije i uređivanja (uključujući pribjegavanje preuveličavanju); zaštiti izvora informacija i pravu intelektualnog vlasništva. Na drugom nivou, veća sloboda uključuje zaštitu od pretresa radnog mjesta i doma, te pljenidbe materijala, kao i zaštitu od fizičkog nasilja i zastrašivanja.

¹ The Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva (1979), §65. Implikacije ove izjave o namjeri dodatno su obrađene u poglavlju 3, „Participacija u demokratskom društvu“ na stranici...

U slučaju *Özgür Gündem protiv Turske*, u molbi koju je podnio vlasnik časopisa tvrdi se da su on i njegovi uposlenici bili meta napada i maltretiranja, koje je u konačnici dovelo do njegovog zatvaranja. Evropski sud za ljudska prava potvrdio je da „istinsko, efektivno provođenje“ prava na slobodu izražavanja „ne ovisi isključivo o dužnosti države da se ne upliće u rad medija, već može zahtijevati pozitivne zaštitne mjere, možda čak i u sferi odnosa među pojedincima.“*

Sud je zaključio da turske vlasti nisu ispunile svoju pozitivnu obavezu da zaštite slobodu izražavanja ovog časopisa preuzimajući „korake da efektivno istraže i, gdje je to neophodno, pruže zaštitu od protuzakonitih nasilnih djela.

**Özgür Gündem v. Turkey (2000)*, §43.

† *Ibid.* §45.

Ove slobode zajedno pomažu zaštititi operativne autonomije koja je neophodna za izvršavanje novinarskih zadataka u demokratskom društvu.

Utvrđivanje kršenja prava na slobodu izražavanja

Test koji je sastavio Sud radi određivanja mogućih prekršaja člana 10 ECHR sastoji se od niza koraka. Jednostavno rečeno, svako ograničenje prava na slobodu izražavanja mora:

- Biti propisano zakonom – tj. dovoljno pristupačno i takvo da se njegove posljedice mogu predvidjeti koliko je to moguće;
- Težiti legitimnim ciljevima – tj. da bude u skladu sa nekim od ciljeva navedenih u članu 10,
- Biti neophodno za jedno demokratsko društvo – tj. odgovarati nekoj „urgentnoj društvenoj potrebi“ i biti proporcionalno legitimnom cilju kojem teži.

Države posjeduju određenu dozu diskrecionog prava u vezi sa regulacijom slobode izražavanja. Doseg tog diskrecionog prava koje je pod nadzorom Evropskog suda za ljudska prava nije uvijek jednak. Države djeluju unutar uske margine procjene kad je u pitanju poštivanje političkog izražavanja, a

šire o pitanjima javnog morala, pristojnosti i religije. Ovo se često objašnjava nedostatkom konsenzusa u Evropi oko toga da li ove oblasti treba regulirati i na koji način. Evropski sud za ljudska prava ne djeluje umjesto državnih vlasti, ali može preispitati odluke koje one donesu, uzimajući u obzir marginu procjene člana 10 ECHR. Sud tako posmatra problematične iskaze u širem kontekstu slučaja i određuje da li su razlozi koje državne vlasti navode da bi opravdale restrikcije, te njihova implementacija „relevantni i dovoljni“ u kontekstu interpretacije Konvencije.²

Sud prepoznaje različite kategorije izražavanja, ponajprije političko, umjetničko i komercijalno. Među navedenim, političko izražavanje uživa najveću zaštitu, a komercijalno najmanju. Korist od ovakvog grubog sistema kategorizacije ipak je donekle ograničena zahvaljujući često nejasnim granicama među kategorijama i hibridnoj prirodi mnogih oblika izražavanja. Doprinoseći javnoj debati, jedna slika, na primjer, može biti umjetnički iskaz, a istovremeno prenositi kontroverznu političku poruku.

Medijski pluralizam i raznolikost

Demokratskim društvima potreban je prostor za javnu debatu. Kako ni ona, ipak, nisu bez mane, javne debate neizostavno povlače nesuglasice, rasprave i sučeljavanja među suprotstavljenim gledištima. Takve nesuglasice i sučeljavanja – čak i kada su iskazani na grub načinin – po pravilu su zaštićeni članom 10 (pošto on štiti ne samo sadržaj informacija i ideja već i formu u kojoj su iskazane).

Poznata je ocjena Evropskog suda za ljudska prava u slučaju *Handyside* da je neophodno obezbijediti nesmetan protok informacija i ideja koje „vrijeđaju, šokiraju ili uznemiravaju državu ili bilo koji segment populacije“ u svrhu zaštite „pluralizma, tolerancije i širokogrudnosti bez kojih ne postoji ‘demokratsko društvo’“.³

Pluralizam ipak zahtijeva određeno balansiranje (ponekad) suprotstavljenih interesa većinskih i manjinskih grupa u društvu. Sud je u nekoliko prilika naglasio:

2 Pogledajte, na primjer, slučaj *Otto-Preminger-Institut protiv Austrije* (1994).

3 *Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1976), §49.

Iako interesi pojedinaca u nekim slučajevima moraju biti podređeni interesima grupe, demokratija ne znači jednostavno da interesi većine moraju uvijek prevladati: neophodno je postići balans koji će omogućiti pravičan i prikladan tretman manjina i izbjegavati bilo kakve zloupotrebe od onih u dominantnom položaju.⁴

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. Lecii 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 omogući da doprinesu javnoj debati šireći informacije i ideje o stvarima od opšteg javnog interesa (...)“

Gore navedeni primjeri jasno su povezani sa „argumentom iz demokratije“ za slobodu izražavanja. Promocija tolerancije, razumijevanja i sprečavanje konflikta također su moćni argumenti. Što više različite grupe znaju jedne o drugima i što je veća interakcija među njima, manji je rizik da će doći do društvenih tenzija. Mediji koji informacije donose širokoj publici i služe kao forum za razmjenu mišljenja i dijalog mogu igrati veoma bitnu ulogu u promociji pluralizma i tolerancije u javnoj debati.

4 Young, James and Webster protiv Ujedinjenog Kraljevstva (1981), §63.

Medijski pluralizam trajna je briga Vijeća Evrope. Prema sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava, država je ključni faktor garancije pluralizma u medijskom sektoru.

Za javne vlasti ovaj princip ima praktične implikacije koje su se razvile dijelom kroz sudsku praksu ovog suda, dijelom na osnovu Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji (ECTT), a pogotovo na osnovu raznih tekstova koji postavljaju standarde usvojene od Odbora ministara, Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope (PACE) i Evropske komisije za demokratiju kroz pravo (poznatije kao Venecijanska komisija, savjetodavno tijelo Vijeća Evrope za ustavna pitanja).

Član 10 bis ECTT, pod naslovom „Medijski pluralizam“, zahtijeva od država „da nastoje izbjevati da medijski servisi (...) unutar njihove jurisdikcije (...) emitiraju ili prenose (...) sadržaje koji ugrožavaju medijski pluralizam“. Ova odredba je nejasno formulirana i jedina obaveza koju ona nameće državama je da ovo „nastoje izbjevati“. Ipak, ona ističe „značaj ovog pitanja“. ⁵ Razni tekstovi Vijeća ministara nude više detalja i bolje razumijevanje njihovih ciljeva. Rani primjer njihove uključenosti u ovu problematiku predstavlja Deklaracija o slobodi izražavanja i informiranja (1982), u kojoj se navodi da bi države „trebale da usvoje politike osmišljene tako da što više doprinose raznolikosti medija i pluralizmu izvora informacija, na taj način nudeći mnoštvo ideja i mogućnosti“. Deklaracija postavlja državama cilj da omoguće „postojanje širokog dijapazona nezavisnih i autonomnih medija koji bi odražavali raznolikosti ideja i stavova“.

Usvajanje *Preporuke R (99) 1 o mjerama za promoviranje medijskog pluralizma* predstavlja značajnu prekretnicu u ovom smislu. U međuvremenu je ovaj tekst postao manje relevantan zahvaljujući veoma detaljnom i širokom pristupu *Preporuke (2007) 2 o medijskom pluralizmu i raznolikosti medijskih sadržaja* i *Deklaracije o zaštiti uloge medija u demokratiji u kontekstu medijske koncentracije*.

Preporuka (2007) 2 razlikuje strukturalni pluralizam i raznolikost sadržaja koje tretira tako da odražava specifičnosti novih tehnologija. Ona, također, pokazuje svijest o tome koliko su značajne relevantne mjere za izgradnju kapaciteta da bi se osigurala efektivna upotreba medijskih tehnologija, te izdvaja posebne potrebe manjina i drugih grupa.

5 Imajte na umu da je Konvencija trenutno u procesu revizije u svrhu usklađivanja sa EU Direktivom o audiovizuelnim medijskim servisima (AVMSD), što bi moglo značiti promjene sadržaja ECTT.

U Preporuci (2007) 2 navode se opšti principi značajni za promoviranje (I) strukturalnog pluralizma medija i (II) raznolikosti sadržaja; zemlje članice trebale bi nastojati da raznolike medijske izvore, koji su u rukama različitih vlasnika kako privatnih tako i javnih, učine dostupne javnosti, uzimajući u obzir karakteristike medijskog tržišta, pogotovo specifične komercijalne aspekte i aspekte nadmetanja.

Sami porast u broju načina komunikacije dostupnih javnosti ne garantira pluralizam informacija i raznolikost medija. Zemlje članice trebale bi stoga definirati i implementirati aktivnu politiku u ovoj oblasti, uključujući procedure nadzora, te usvojiti sve neophodne mjere da se dovoljno raznovrsne informacije, stavovi i programi šire putem medija i budu dostupni javnosti.

Opšte nadležnosti javnih medijskih servisa zahtijevaju od njih da služe svim segmentima društva. Njihove nadležnosti veoma često uključuju specifični zahtjev da promoviraju demokratiju i razumijevanje među različitim grupama u društvu. Doprinos javnih medijskih servisa, kako potencijalni tako i realni, značajan je i njegova je vrijednost u skladu s tim prepoznata u mnogim tekstovima Vijeća Evrope o kojima će biti govora u Poglavlju 2.

Parlamentarna skupština Vijeća Evrope, također, dosljedno iskazuje zabrinutost zbog trendova koji naginju ka medijskoj koncentraciji. Ona je objavila preporuke u vezi s ovom tematikom općenito⁶, kao i preporuke koje se bave situacijom u pojedinim zemljama (*Rezolucija (1387) 2004 o monopolizaciji elektronskih medija i mogućoj zloupotrebi vlasti u Italiji*). Medijska koncentracija u Italiji također je bila predmet istrage Venecijanske komisije. Medijski pluralizam uključen je i u preporučene indikatore za medije u demokratiji (navedene u parlamentarnoj rezoluciji pod istim imenom - br. 1636 (2008). Upravljački odbor Vijeća Evrope o medijima i novim komunikacijskim servisima (CDMC) bavi se pitanjima medijske raznolikosti u zemljama članicama. Njih posebno zanima kakve se politike kreiraju kao odgovor na medijsku koncentraciju.

Konačno, treba prepoznati značajan potencijalni, a i realni, doprinos ostalih normativnih tekstova promociji medijskog pluralizma, na primjer u njihovom

6 Preporuka 1506 (2001) o slobodi izražavanja i informiranja u evropskim medijima i Preporuka 1589 (2003) o slobodi izražavanja u evropskim medijima.

zalaganju da se govornicima regionalnih ili manjinskih jezika omogući pristup medijima - Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina i Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima doprinose medijskom pluralizmu tako što podupiru raznolikost medijskih izvora i sadržaja.

Govori slobodno, ali poštuji moj dignitet

Iako Evropska konvencija o ljudskim pravima eksplicitno ne prepoznaje ljudski dignitet kao posebno pravo, očuvanje digniteta evidentno je u skladu sa opštim ciljevima konvencije. I zaista, sud je naveo da je „sama suština konvencije uvažavanje čovjekovog digniteta i sloboda“⁷. Također je naveo da „tolerancija i poštivanje jednakog digniteta svih ljudi predstavljaju osnove demokratskog, pluralističkog društva“⁸.

Sud se bavi konceptom ljudskog digniteta u kontekstu različitih odredbi, uključujući onu o zabrani mučenja. „Rasno motivirano nasilje“ smatra se „posebnim napadom na ljudski dignitet, a uzimajući u obzir teške posljedice koje iz njega proizilaze od vlasti zahtijeva poseban oprez i energičnu reakciju“. Sud je u više navrata prepoznao negativni utjecaj koji „govor mržnje“ može imati na ljudski dignitet. Na isti način poricanje Holokausta se po pravilu smatra nečim što vrijeđa dignitet njegovih žrtava i kao takav ne uživa zaštitu Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Član 7 (1) ECTT insistira da emitirani materijal mora (u svojoj prezentaciji i sadržaju) „poštivati čovjekov dignitet i fundamentalna prava drugih“.

Nedostatak jasne i obavezujuće definicije otežava procjenu za koje se to vrste iskaza može s pravom smatrati da narašavaju čovjekov „dignitet“. Iz ovog razloga se procjene relevantnih standarda Vijeća Evrope ne bi trebale fokusirati isključivo na odredbe koje eksplicitno pominju dignitet, već i na one koje se bave stvarima koje ga potencijalno mogu ugroziti, na primjer „govorom mržnje“.

Kada sumiramo ovaj široki set standarda možemo identificirati dvije glavne strane pristupa Vijeća Evrope ovoj problematici: 1) prevencija, zabrana

7 Pretty protiv Ujedinjenog Kraljevstva (2002) §65

8 Günduz protiv Turske (2004) § 40

i kažnjavanje određenih vrsta iskaza (npr. podsticanje mržnje, rasističke izjave), 2) promoviranje tolerancije, razumijevanja i dijaloga među grupama i kulturama.

Ovakav dvostruki pristup vodi porijeklo od ključne presude koju je Evropski sud za ljudska prava donio u slučaju Jersild protiv Danske.

Slučaj Jersild tiče se presude danskom novinaru za pomaganje i poticanje širenja rasističkih izjava. Novinar je vodio televizijski intervju u kojem su pomenute izjave članova grupe poznate kao „Zelene jakne“. Novinar je osuđen uglavnom zato što im se nije suprotstavio, niti se distancirao od izjava intervjuiranih osoba. *

Evropski sud za ljudska prava presudio je da je u ovom slučaju prekršeno pravo na slobodu govora ovog novinara, između ostalog budući da nije zadatak sudova da odlučuju kakvim se profesionalnim metodama treba služiti jedan novinar. Sud je procijenio da „ metode objektivnog i izbalansiranog izvještavanja mogu značajno varirati u zavisnosti, između ostalog, o kojem se mediju radi. Nije nadležnost ovog suda, niti, pak, nacionalnih sudova, da nameću svoje stavove medijima o pitanju izbora tehnika izvještavanja koje će njihovi novinari usvojiti. U ovom kontekstu Sud podsjeća da član 10 ne štiti samo sadržaj iskazanih ideja i informacija već i oblik u kojem se one prenose“. †

*Jersild v. Danska (1994)

† Ibid §31

Ovaj osnovni princip ima najveći značaj za relevantne aktivnosti koje postavljaju standarde širom Vijeća Evrope, npr. pri provođenju nadzora rada FCNM-a i ECRI-ja u pojedinim zemljama. Princip je konsolidiran i detaljnije razrađen kroz dvije ključne preporuke koje je usvojio Odbor ministara 1997., *Preporuka (97) 20 o „govoru mržnje“* i *Preporuka (97) 21 o medijima i promociji kulture tolerancije*.

Iako se ove preporuke bave sličnom tematikom, donesena je odluka da se pripreme dva odvojena teksta, od kojih se jedan bavi negativnom ulogom koju mediji mogu igrati u širenju govora mržnje, a drugi potencijalnim pozitivnim doprinosom medija u borbi protiv takvih iskaza. Glavni razlog za ovu odluku obrazložen je ovako:

Što se tiče širenja rasizma i netolerancije u principu postoji prostor za nametanje pravno obavezujućih standarda, koji ne krše pravo na slobodu izražavanja i princip uredničke nezavisnosti. Međutim, kada je u pitanju promoviranje pozitivnih doprinosa medija treba biti veoma oprezan da se ovi principi ne ugroze. Ova oblast zahtijeva mjere koje ohrabruju, prije nego pravne mjere.

Preporuka (97) 21, ne propisujući ništa, ohrabruje medije da usvoje mjere ili najbolje prakse namijenjene senzibiliziranju medijskih profesionalaca prema multikulturalizmu i toleranciji. Ovo uključuje organiziranje programa obuke, olakšavanje pristupa medijima različitim grupama u društvu, promoviranje izrade interkulturalnih programa, izbjegavanje negativnog izvještavanja o određenim grupama i kreiranje stereotipa o njima.

Posebna pažnja također se poklanja potrebi da se zaštiti ljuski dignitet u tehnološkom okruženju koje se mijenja, npr. u *Preporuci (2003) 9 o mjerama za promoviranje demokratskog i socijalnog doprinosa digitalnog emitiranja i Deklaraciji o evropskoj politici za nove informacione tehnologije* (1999).

Ostale preporuke fokusiraju se na zaštitu digniteta u specifičnim kontekstima, na primjer pri predstavljanju nasilja u elektronskim medijima, te na demokratski i socijalni doprinos digitalnog emitiranja i tako dalje. Što se tiče određenih televizijskih formata (pogotovo reality tv), posebno je značajna Izjava Stalnog odbora za prekograničnu televiziju iz 2002. koja ističe potrebu da televizijski programi uvažavaju ljudska prava i fundamentalna prava drugih.

Da zaključimo: Energična, otvorena debata u jednom demokratskom, pluralističkom društvu ne može se postići bez prethodno dobro osiguranog prava na slobodu izražavanja. Prema relevantnim standardima Vijeća Evrope, čak i restrikcije ovih prava osmišljene su tako da najbolje služe interesima demokratskog i pluralističkog društva. Pristup koji dijele svi relevantni sporazumi i ostali normativni tekstovi nastoji da otvori prostor za kritički angažman i debatu među različito situiranim grupama u društvu koje zauzimaju različite stavove, ali i da osigura da ovaj prostor ostane tolerantan i ne bude uništen mržnjom.

Dijalog, razumijevanje i društvena kohezija

Bissera Zankova

Uvod

Vijeće Evrope je u više navrata potvrdilo kako mirna koegzistencija u pluralističkoj Evropi ovisi o dijalogu i razumijevanju. Na Prvom samitu šefova država i vlada održanom 1993. naglašeno je da je kulturološka raznolikost karakteristična za bogato naslijeđe Evrope, te da postojanje tolerancije garantira otvoreno, prosperitetno društvo. Na Trećem samitu šefova država i vlada održanom 2005. *interkulturalni dijalog* istaknut je kao primarni metod za prevenciju konflikta, kao i za osiguravanje integracije i društvene kohezije.

Mediji u ovome igraju ključnu ulogu – u idealnim uslovima pozitivnu, na šta poziva *Preporuka (97) 21 o medijima i promociji kulture tolerancije*, koja predstavlja prekretnicu u tretmanu ove problematike.

Prilozi Preporuci R (97) 21 razrađuju u detalje ulogu medija:

- Da tačno izvještavaju o rasizmu i netoleranciji;
- Da nude izbalansiranu sliku pojedinaca i grupa, predstavljajući njihova specifična gledišta,
- Da ukažu javnosti na negativne društvene posljedice netolerancije i da obrazuju ljude da budu otvoreni i cijene različitosti kao izvor bogatstva.

Moćni emiteri bi posebno trebali doprinosti društvenoj koheziji i skretati pažnju na značaj dijaloga u multikulturalnim društvima. Emiteri bi, također, trebali odvajati vrijeme za predstavljanje života i tradicija različitih etničkih, vjerskih i drugih zajednica i ulagati napore da njeguju multikulturalizam.

Postojanje regulatornih okvira, samoregulacije, multietničkih novinarskih timova i obuke smatraju se potrebnim za postizanje ovih ciljeva.

Interkulturalni dijalog i društvena kohezija

Bijela knjiga o interkulturalnom dijalogu (2000) definira interkulturalni dijalog kao „otvorenu, učtivu razmjenu stanovišta među pojedincima ili grupama sa različitom etničkom, kulturološkom, vjerskom i jezičkom pozadinom i naslijeđem, na osnovu uzajamnog razumijevanja i uvažavanja. On djeluje na svim nivoima – unutar pojedinih društava, među rrazličitim društvima unutar Evrope, te između Evrope i svijeta.

Interkulturalni dijalog trebao bi biti više od puke razmjene stanovišta. Smatra se da on, također, doprinosi boljem i dubljem razumijevanju ideja i ponašanja drugih grupa. Kao takav, također ima vitalni značaj za društvenu koheziju.

U slučaju Gorzelik i drugi protiv Poljske jedan nastavnik iz Katowica podnio je žalbu u kojoj se navodi da odluka da se ne odobri registracija „Unije osoba silesijanske nacionalnosti“ krši njegovo pravo na slobodu udruživanja koja je garantovana članom 11 ove konvencije. *

Sud je podvukao koliko je bitan kulturološki i vjerski pluralizam za njegovanje društvene kohezije u jednom demokratskom društvu. U presudi se navodi:

„Iako u određenim slučajevima interesi pojedinaca moraju biti podređeni interesima grupe, demokratija ne znači jednostavno da gledišta većine moraju uvijek prevladati: neophodno je postići balans koji će osigurati pravičan i prikladan tretman manjina i izbjeći bilo kakve zloupotrebe od strane onih u dominantnom položaju. (...)“

„Pluralizam se, također, gradi na osnovu istinskog prepoznavanja i uvažavanja raznolikosti i dinamike različitih kulturoloških tradicija, etničkih i kulturoloških identiteta, vjerskih uvjerenja, umjetničkih, književnih i socio-ekonomskih ideja i koncepata. Harmonična interakcija pojedinaca i grupa sa različitim identitetima neophodna je za postizanje društvene kohezije. „†

*Gorzelik i drugi protiv Poljske (2004)

† Ibid. § 90ff.

Interkulturalni dijalog ovisi o pravičnoj primjeni vladavine zakona, poštivanju ljudskih prava i zahtijeva zalaganje svih sektora društva. Ovakva interpretacija se prvi put pojavljuje u Faro deklaraciji (2005) koju su usvojili zamjenici ministara na 50. godišnjici Evropske konvencije o kulturi. Ovaj dokument svjedoči o posvećenosti evropskih zemalja da „promoviraju model demokratske kulture, podupirući zakon i institucije, aktivno uključujući civilno društvo i građane, te da osiguraju da raznolikost bude izvor uzajamnog obogaćivanja, promovirajući politički, interkulturalni i interreligijski dijalog.“

U novije vrijeme dimenzije šire politike navedene su u *Deklaraciji za promociju interkulturalnog dijaloga*, usvojenoj na Konferenciji ministara kulture u Bakuu (decembra 2008). Interkulturalni dijalog, kako se navodi, zahtijeva koherentnu međugru između različitih sektora koji učestvuju u izradi politika i puno učesće različitih zainteresiranih strana uključujući javne vlasti, medije i civilno društvo.

Interreligijski dijalog ključni je element dijaloga u modernim društvima. Godišnji skupovi Vijeća Evrope o religijskoj dimenziji interkulturalnog dijaloga predstavljaju inovativnu i obećavajuću inicijativu za poboljšanje razumijevanja, smanjivanje tenzija i povećanje uzajamnog povjerenja. U osnovi ovoga leži ideja da bi religijske grupe i kulturološke zajednice trebale tolerirati izjave kritičke prirode, ako te izjave ne predstavljaju namjerne uvrede i govor mržnje, te ne navode na nasilje, diskriminaciju ili narušavanje javnog reda i mira.

Parlamentarna skuština predstavila je koncept ovakvog balansa između dva potencijalno suprotstavljena prava u *Rezoluciji 1510 (2006) o slobodi izražavanja i poštivanju vjerskih uvjerenja*. U njoj se navodi da ne postoje specijalne restrikcije prava na slobodu izražavanja za vjerske grupe, osim onih već pomenutih u članu 10 ECHR. Ona istovremeno skreće pažnju na činjenicu da govor mržnje usmjeren prema vjerskim grupama nije u skladu sa ECHR i sudskom praksom ovog suda.

Ovakav pokušaj postizanja balansa pridaje dodatni značaj interkulturalnom i interreligijskom dijalogu za mirnu koegzistenciju, naglašava se u izvještaju Venecijanske komisije o vezi između slobode izražavanja i slobode religije.⁹ Jedan od zaključaka potvrđuje da „nije ekskluzivni, čak ni primarni zadatak

9 Izvještaj Venecijanske komisije: „Pitanje regulacije i krivičnog gonjenja na osnovu bogohuljenja, uvreda na vjerskoj osnovi i poticanja vjerske mržnje (Venecija 17.-18. oktobar 2008.)

sudova da iznađu adekvatan balans između religijskih sloboda i slobode izražavanja, već je to zadatak čitavog društva, putem racionalnih diskusija između svih njegovih dijelova, kako vjernika tako i nevjernika“.

Govor mržnje i rasizam

Iako mediji mogu doprinijeti dijalogu i razumijevanju, oni, također, mogu biti faktor u stvaranju društvenih tenzija kroz kreiranje stereotipa i netačno izvještavanje. A što je još gore, mediji mogu širiti „govor mržnje“ ili komentare zasnovane na rasnoj i etničkoj diskriminaciji. Ovo, naravno, nije poželjno u jednom inkluzivnom društvu, štaviše, može se reći da je ovako nešto nedopustivo. Nameće se pitanje gdje povući liniju između slobode izražavanja, govora mržnje i prava da se ne bude diskriminiran.

U preporuci (97) 20, Odbor ministara definira govor mržnje kao „sve oblike iskaza koji šire, promoviraju, opravdavaju ili navode na rasnu mržnju, ksenofobiju, antisemitizam i ostale oblike mržnje zasnovane na netoleranciji, uključujući: netoleranciju iskazanu kroz agresivni nacionalizam i etnocentrizam, diskriminaciju i netrpeljivost prema manjinama, migrantima ili osobama imigrantskog porijekla,„

Evropski sud za ljudska prava navodi da je „posebano svjestan vitalnog značaja borbe protiv rasne diskriminacije u svim njenim oblicima i manifestacijama“¹⁰. Sud je, također, iznio mišljenje da se „iz principijelnih razloga u određenim demokratskim društvima sankcioniranje ili, čak, sprečavanje svih oblika iskaza koji šire, potiču, promoviraju, ili pravdaju mržnju zasnovanu na netoleranciji (uključujući vjersku netoleranciju) može smatrati neophodnim,„¹¹ Drugim riječima, govor mržnje ne može se tolerirati. Na isti način, činjenica da se neki iskazi ne mogu smatrati „govorom mržnje“ ključna je za prosuđivanje da li su ograničenja prava na slobodu izražavanja neophodna u jednom demokratskom društvu.¹²

10 Jersild protiv Danske (1994.)

11 Gündüz protiv Turske (2003) §40

12 *Ergin protiv Turske* (2006.), §34; *Han protiv. Turkey* (2005), § 32.

Za više informacija o Evropskom sudu za ljudska prava i sudskoj praksi o govoru mržnje molimo Vas konsultirajte Weber Anne (2009) “Manuel sur le discours de haine”, Priručnik

U Preporuci 97 (20), Vijeće Evrope upućuje zemlje članice da poduzmu odgovarajuće korake u borbi protiv govora mržnje, uključujući govor mržnje koji se širi putem medija, uvodeći čvrst i sveobuhvatan pravni okvir koji bi pomirio pravo na slobodu izražavanja sa pravom na zaštitu od diskriminacije. Da bi se zaštitilo pravo na slobodu izražavanja, njena ograničenja trebaju biti usko definirana, podložna naknadnoj sudskoj kontroli i ne smiju biti proizvoljna.

Različita evropska tijela bave se diskriminacijom i govorom mržnje, fokusirajući se također na medije i društvenu koheziju.

Evropsku agenciju za fundamentalna prava (FRA) osnovao je EC u februaru 2007. sa zadatkom da preuzme poslove Evropskog nadzornog centra za rasizam i ksenofobiju (EUMC). FRA nastavlja sa istraživanjem slučajeva rasizma i ksenofobije u Evropi¹³ u saradnji sa nacionalnim i međunarodnim tijelima i organizacijama, pogotovo sa Vijećem Evrope.

Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI) je specijalizirano nadzorno tijelo Vijeća Evrope koje se bavi rasizmom, ksenofobijom, antisemitizmom i netolerancijom i objavljuje izvještaje o stanju u pojedinim zemljama. Ova komisija usvojila je 11 opštih preporuka o politikama da bi pomogla zemljama članicama u izradi antidiskriminacijskih politika.

Jedna od aktivnosti ECRI-ja je sakupljanje primjera „dobrih praksi“ u borbi protiv rasizma i netolerancije u zemljama članicama, uključujući i primjere iz medija. ECRI ove primjere objavljuje u serijama koje služe za poređenje i kao izvor inspiracije.¹⁴ U novembru 2006. ECRI je organizirao seminar o „Borbi protiv rasizma uz uvažavanje prava na slobodu izražavanja“. Jedan od glavnih zaključaka ovog seminara bio je da se balans između ova dva fundamentalna

Vijeća Evrope, Ljudska prava u kulturološki raznolikim društvima, Leiden, Boston: Martin Nijhoff Publishers; Upravljački odbor za ljudska prava (CDDH), Odbor eksperata za razvoj ljudskih prava (DH-DEV), Izvještaj: Ljudska prava u multikulturalnom društvu – Govor mržnje, 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 Uporedite, na primjer, informacije o projektu RAXEN http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/raxen/raxen_en.htm.

14 Za zbirku najboljih praksi u medijima pogledajte 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.

prava mora definirati kroz zakone, uz odgovarajuće zaštitne mehanizme, te da mora biti obzirno primijenjen“.¹⁵

Konflikti i rješenja

Društvene tenzije i konflikti mogu ugroziti pravo na slobodu izražavanja u vrijeme kad su komunikacija i razumijevanje najpotrebniji. Mediji su ipak često prve žrtve u kriznim situacijama kada je ograničena sloboda govora i ugrožena sigurnost novinara.

U *Smjernicama Odbora Vijeća ministara o zaštiti slobode izražavanja i informacija u kriznim situacijama (2007)* definirano je da krizu predstavljaju: situacije „više sile“, kao što su ratovi, teroristički napadi, prirodne i od čovjeka izazvane katastrofe tj. „situacije u kojima su sloboda izražavanja i informacija ugrožene (na primjer, zbog ograničenja iz sigurnosnih razloga)“. U takvim izvanrednim okolnostima neophodno je da mediji informiraju javnost o pojavama kao što su kršenje ljudskih prava. To je suština *Preporuke (96) 4 Odbora ministara o zaštiti novinara u konfliktnim i napetim situacijama*. Ovaj dokument preporučuje zemljama članicama da preuzmu akcije i razviju politike koje se fokusiraju na prevenciju kao što su adekvatna osiguranja, linije za pomoć, te pogodni i bezbjedni uslovi za rad. On, također, poziva države članice da upozore medijske organizacije, novinare i profesionalne organizacije da poduzmu bitne preventivne mjere za fizičku bezbjednost novinara.

Iako je regularni pristup informacijama često ograničen u kriznim situacijama, značajno je da *Smjernice Odbora ministara o zaštiti slobode izražavanja i informacija u kriznim situacijama*, koje su kasnije usvojene, zapravo pozivaju na otvorenost, pošto slobodan pristup informacijama može pomoći efektivnom razrješenju konflikata i razotkrivanju zloupotreba koje oni sa sobom nose (Poglavlje V, principi 17 i 18). *Smjernice*, također, pozivaju medije da uvažavaju profesionalne standarde.

Stoga, radi rješavanja kriznih situacija, Odbor ministara zahtijeva otvorenost u kombinaciji sa odgovornošću.

15 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/22-Freedom_of_expression_Seminar_2006/NSBR2006_proceedings_en.pdf.

1. *Smjernice Odbora ministara Vijeća Evrope o zaštiti prava na slobodu izražavanja i informacija u kriznim vremenima (2007) vide medije kao rješenje kriznih situacija pod uslovom da ispunjavaju etičke standarde. U smjernicama se navodi:*
2. „U uvjerenju da medijsko izvještavanje može biti ne samo od krucijalnog značaja u kriznim situacijama pružajući tačne, pravovremene i sveobuhvatne informacije, već i da medijski radnici mogu pružiti pozitivan doprinos prevenciji ili rješavanju određenih kriznih situacija, pridržavajući se najviših profesionalnih standarda i njegujući kulturu tolerancije i razumijevanja među različitim grupama u društvu.“(...)
3. *Medijski profesionalci moraju se pridržavati najviših profesionalnih i etičkih standarda pogotovo u kriznim situacijama, imajući na umu svoje specijalne odgovornosti da u ovakvim trenucima javnosti pruže pravovremene, činjenične, tačne i iscrpne informacije vodeći računa o pravima drugih ljudi, stvarima na koje bi oni mogli biti osjetljivi, te njihovom mogućem osjećaju nesigurnosti i straha“.*

Nove tehnologije i novi izazovi

Internet pojedincima nudi do sada neviđene prilike da kreiraju, proizvode i distribuiraju sadržaje, aktivno učestvuju u društvenim mrežama i stiču nove vještine i znanja. Internet kao takav učvršćuje komunikaciju, informacije i demokratske procese. Ipak, široko rasprostranjeno uvođenje novih tehnologija također nosi rizike: ugrožavanje privatnosti i ljudskog digniteta, brzo i neograničeno širenje netačnih informacija, srozavanje standarda novinarske profesije i ograničen pristup određenim grupama.

Deklaracija Odbora ministara o ljudskim pravima i vladavini zakona u informacionom društvu (2005) daje pregled pozitivnih i negativnih posljedica informacijske i komunikacijske tehnologije (ICT) na ljudska prava i općenito na društvo. *Preporuka (2007) 16 Odbora ministara o mjerama za promoviranje vrijednosti interneta u službi javnosti* naglašava društvene i etičke dimenzije informacionog društva. Ona posebno naglašava vrijednost interneta u službi javnosti kao alata neophodnog za svakodnevne aktivnosti ljudi i za ukorjenjivanje kulture dijaloga i uzajamnog uvažavanja.

Zaštita i promocija ovih vrijednosti zahtijevaju usklađene napore: pristup informacijama, zaštita digniteta odraslih osoba i maloljetnika, zaštita potrošača, kao i zaštita privatnosti moraju biti osigurani od vlasti, privatnog sektora, civilnog društva i samih medija. Pristup ICT, npr. mora biti nediskriminirajući, pouzdan i dostupan po prihvatljivim cijenama, da bi se zaštitila kulturološka i jezička raznolikost. Marginaliziranim grupama neophodno je omogućiti obuke o korištenju ICT i informaciono opismenjavanje.

Osim ograničene dostupnosti određenim grupama i zaštiti digniteta maloljetnika, internet postavlja i druge izazove iz oblasti ljudskih prava i mirne koegzistencije. Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI) usvojila je opštu preporuku o politikama za borbu protiv širenja rasističkog, ksenofobnog i antisemitističkog materijala putem interneta (2000). Ona ukazuje na moguće negativne efekte interneta, pogotovo u smislu širenja rasističkih sadržaja preko granica i poziva vlade zemalja članica Vijeća Evrope da poduzmu adekvatne akcije.

ECRI Preporuka za borbu protiv širenja rasističkog, ksenofobnog i antisemitističkog materijala putem interneta (2000) poziva agencije za provedbu zakona na saradnju i potvrđuje da „ono što nije dozvoljeno offline, nije dozvoljeno ni online“. Ona poziva zemlje članice da:

„Poduzmu neophodne mjere za jačanje međunarodne saradnje i uzajamne pomoći među agencijama za provedbu zakona širom svijeta, radi poduzimanja efikasnijih akcija u borbi protiv širenja rasističkog, ksenofobnog i antisemitističkog materijala putem interneta;

Osiguraju da se relevantni nacionalni zakoni primjenjuju i na prekršaje širenja rasističkih, ksenofobnih i antisemitističkih materijala putem interneta i da počinitelji ovih djela budu krivično gonjeni;

Poduzimaju kontinuirane napore za obuku agencija za provedbu zakona u vezi sa problemom širenja rasističkog, ksenofobnog i antisemitističkog materijala putem interneta“.

Preporuka ujedno podvlači postojanje do sada neviđenih metoda koje olakšavaju komunikaciju preko granica o temama ljudskih prava i borbe protiv diskriminacije, kao i uspostavljanje obrazovnih mreža i mreža za podizanje svijesti u oblasti borbe protiv rasizma i netolerancije.

Javni servisi spajaju ljude

Javni emiteri smatraju se bitnim elementom u demokratskim društvima koji služi potrebama svih ljudi. Vijeće Evrope već dugo naglašava vrijednost javnih emitera, pružajući podršku njihovoj ulozi u unošenju raznovrsnosti informacija, njegovanju participacije u demokratiji, te promoviranju društvene kohezije.

Uloga namijenjena javnim emiterima ogleda se u njihovoj misiji koja se pominje u različitim aktima Vijeća Evrope. Njihova glavna misija je da „pružaju podršku temeljnim političkim, pravnim i socijalnim strukturama demokratskih društava“.

U Preporuci (2007) 3 Odbora ministara o misiji javnih servisa u informacionom društvu navodi se da se od javnih emitera očekuje da budu referentna tačka za sve članove društva, forum za demokratske debate (njegujući tako demokratsku participaciju) i faktor u postizanju socijalne kohezije i integracije pojedinaca i zajednica.

Štaviše, javni servisi trebali bi biti izvor nepristranih, raznovrsnih i nezavisnih vijesti i informacija koji nudi visokokvalitetne i inovativne audiovizuelne sadržaje, doprinoseći produkciji audio-vizuelnog materijala koji je relevantan za kulturno naslijeđe zemalja članica, a i čitave Evrope.

Javni emiteri na ovaj način trebaju privući široku publiku (demonstrirajući svoju relevantnost i ulogu u postizanju društvene kohezije) proizvodeći prepoznatljiv sadržaj kojeg komercijalni kanali možda ne bi prikazali (raznovrsnost, kvalitet i pluralizam). Ovi, naizgled kontradiktorni ciljevi, označavaju granice misije i funkcioniranja javnih servisa.

Javni servisi nastoje ovo postići nudeći različite sadržaje zasnovane na različitim platformama, različitim grupama u društvu.

- Oni trebaju nuditi vijesti, obrazovne, kulturne, sportske i zabavne programe koji zadovoljavaju stavove i ukuse svih društvenih segmenata i grupa, tako doprinoseći pluralizmu, koheziji i razumijevanju. Ohrabrujući audiovizuelnu kreativnost, javni servisi promoviraju kulturološku raznolikost i identitete;

- Oni, zatim, trebaju integrirati sve zajednice i grupe, uključujući manjinske grupe, mlađe i starije osobe, te osobe sa materijalnim i zdravstvenim poteškoćama, predstavljajući njih i njihove probleme. Oni, također, trebaju promovirati sadržaje namijenjene ovim grupama, kao i sadržaje koje su oni kreirali. Kroz tako raznolike programe javni mediji njeguju osjećaj uzajamne odgovornosti i povjerenja,
- I, konačno, ove ciljeve treba provesti korištenjem nove tehnologije, interaktivnih servisa i digitalne platforme.¹⁶ Treba iskoristiti ukazanu priliku da se pruži podrška društvenoj inkluziji i demokratskoj debati: uz efektivno korištenje interaktivnih servisa, javni servisi mogu animirati mlade ljude da se uključe u dijalog i privući potencijalno marginalizirane građane, kao što su pripadnici manjinskih grupa, aplikanti za azil, migranti i imigranti.

Ova zadnja tačka pokazuje kako širenje sadržaja na internetu i drugim digitalnim kanalima ima utjecaj na misiju javnih servisa. Neki navode da će javni emiteri postati suvišni u ovoj eri, dok se Vijeće Evrope uporno zalaže za suprotno: danas, više nego ikada, postoji potreba da mediji služe javnosti kao cjelini.

I zaista, preambula Preporuke (2007) 3 Odbora ministara zemljama članicama o misiji javnih servisa u informacionom društvu govori o „pojavi javnih servisa kao novog konvergentnog fenomena“.

Preporuka sadrži niz principa koji trebaju poslužiti kao smjernice i poziva na *proširenje i diverzifikaciju* misije radi uključivanja novih komunikacijskih servisa i platformi. Zemlje članice pozivaju se da omoguće tehničke, pravne i finansijske uslove potrebne javnim emiterima da ispune ovu ulogu. Za pomoć zemljama članicama CDMC radna grupa o medijskim javnim servisima u informacionom društvu sastavila je „Zbirku dobrih praksi: kako zemlje članice omogućavaju pravne, finansijske, tehničke i ostale adekvatne uslove potrebne da bi se omogućilo javnim servisima da provedu svoju misiju“. (MC-S-PSM)¹⁷

16 Za više informacija pogledajte izvještaj o javnim servisima i promociji veće demokratske participacije pojedinaca, koji je pripremila CDMC radna grupa za javne servise u informacionom društvu (MC-S-PSM) na: <http://www.coe.int/media>

17 Izvještaj će uskoro biti dostupan na <http://www.coe.int/media>.

Obuka novinara

Obrazovanje i obuka dugoročni su prioritet Vijeća Evrope. U raznim dokumentima ove organizacije naglašava se ključna uloga obrazovanja radi postizanja društvene kohezije i razumijevanja, a u praksi je Vijeće Evrope usko uključeno u obuke predstavnika medija u širokoj lepezi tema.

Parlamentarna skupština Vijeća Evrope u svojoj *Preporuci 1789 (2007) o obrazovanju i obuci novinara* poziva zemlje članice da pruže podršku organizaciji profesionalnih kurseva za obuku novinara uz pomoć Vijeća Evrope, po mogućnosti u saradnji sa medijima i medijskim profesionalnim organizacijama, uključite univerzitete, tako stvarajući mreže centara za obuku, te organiziraju razmjenjene novinara sa obrazovnim institucijama i medijskim kompanijama kroz programe ostvarene u saradnji sa Evropskom unijom.

Bijela knjiga o interkulturalnom dijalogu skreće posebnu pažnju na značaj interkulturalnih kompetencija – potrebno je da medijski profesionalci demonstriraju adekvatnu dozu razumijevanja ljudskih prava, poznavanje historije i razumijevanje različitih kultura da bi se na pravi način uhvatili ukoštac sa izazovima izvještavanja u multikulturalnom društvu. Fokus obuka novinara iz mainstream medija može biti na njihovom senzibiliziranju prema izvještavanju o manjinama, dok novinari pripadnici manjinskih grupa mogu biti uključeni u obuke namijenjene poboljšavanju njihovih jezičkih vještina, kao i proizvodnji sadržaja, uključujući programe na regionalnim i manjinskim jezicima.

Relevantni akteri, vlasti, civilno društvo, vlasnici medija, profesionalna udruženja novinara i obrazovne institucije, pozivaju se da osiguraju da kriteriji za pristup ovim kursevima budu pravični da bi se novinari predstavnici manjinskih grupa, kao i mainstream medija, mogli uključiti. Sve u svemu, plan i program ovih obuka trebao bi odražavati pluralističku prirodu evropskih društava i na taj način doprinijeti ulozi medija u kreiranju dijaloga i razumijevanja.

Mediji zajednica

Odbor ministara je 2007. godine usvojio dva dokumenta za postavljanje standarda koja ukazuju na potrebu za stvaranjem različitih vrsta medija

radi doprinosa pluralizmu i različitosti: *Deklaracija o zaštiti uloge medija u demokratiji u kontekstu medijske koncentracije* (31. januar 2007) i *Preporuka o medijskom pluralizmu i raznolikosti medijskih sadržaja* (CM/Rec (2007)). Oba dokumenta naglašavaju kapacitete medija zajednica, te lokalnih, manjinskih i društvenih medija da omoguće prostor za dijalog, odgovarajući na specifične potrebe ili zahtjeve određenih grupa u civilnom društvu, služeći kao faktor društvene kohezije i integracije. Deklaracija Odbora ministara posvećena isključivo medijima zajednica uslijedila je 2009. godine: *Deklaracija o ulozi medija zajednica u promociji društvene kohezije i interkulturalnog dijaloga*.

Zbog razlika u lokalnim kontekstima i načinima funkcioniranja ovih medija, u Evropi ne postoji jedinstvena definicija medija zajednica, kao što ne postoji ni jedinstvena terminologija u vezi sa ovom tematikom: medije zajednica, također, nazivaju „trećim sektorom“, „manjinskim medijima“, ili „društvenim ili građanskim medijima“. Ipak, gore pomenuta Deklaracija nudi slijedeću definiciju medija zajednica: „mediji koji dijele neke od slijedećih karakteristika: nezavisnost od vlasti, komercijalnih i vjerskih institucija kao i političkih stranaka; ne-profitni karakter; volonterski angažman članova civilnog društva u planiranju i upravljanju ovim programima; aktivnosti namijenjene društvenoj dobrobiti i dobrobiti zajednice; posvećenost inkluzivnim i interkulturalnim praksama“.

Mediji zajednica predstavljaju zaseban sektor. Oni su komplementarni javnim servisima i komercijalnim medijima i upravo ih zbog toga ponekad nazivaju „trećim medijskim sektorom“. Ovi mediji prisutni su u mnogim zemljama članicama Vijeća Evrope, a prema nekim izvještajima djeluju u 115 zemalja širom svijeta. Po svojoj prirodi mediji zajednica bliski su svojoj publici, primjera radi, koristeći jezik svoje publike ovakvi mediji u mogućnosti su da efektivno dopru do manjinskih grupa. Oni služe mnogim društvenim potrebama i ispunjavaju funkcije koje ni komercijalni mediji ni javni servisi nisu u stanju da ispune ili preuzmu na adekvatan način i u punom kapacitetu.

U današnjem radikalno izmijenjenom medijskom okruženju mediji zajednica mogu igrati bitnu ulogu, posebno u promociji društvene kohezije, interkulturalnog dijaloga, kao i kulture razumijevanja među različitim etničkim, kulturološkim i religijskim grupama u civilnom društvu.

Deklaracija o ulozi medija zajednica u promoviranju društvene kohezije i interkulturalnog dijaloga naglašava da su mediji zajednica u stanju poboljšati javnu debatu, politički pluralizam i svijest o postojanju različitih stanovišta,

posebno pružajući različitim grupama u društvu, uključujući kulturološke, jezičke, etničke, vjerske i druge manjine, priliku da primaju i šalju informacije, iskazuju stavove i razmjenjuju ideje. Prema ovoj deklaraciji, mediji zajednica također posjeduju kapacitete da njeguju angažman u zajednici i demokratsku participaciju na lokalnom i regionalnom nivou.

Prepoznajući pozitivnu ulogu koju mediji zajednica mogu igrati u oblastima društvene kohezije i interkulturalnog dijaloga, Vijeće Evrope u ovoj Deklaraciji ukazuje da, u određenim slučajevima, mediji zajednica istovremeno mogu doprinijeti društvenoj izolaciji ili netoleranciji. Da bi se izbjegao ovaj rizik, neophodno je da mediji zajednica uvijek poštuju suštinske vrijednosti novinarske profesije i etičke standarde koje dijele svi mediji. U ovom smislu, deklaracija poziva medije zajednica da budu svjesni svoje misije u promoviranju dijaloga i razumijevanja i da u ovu svrhu elaboriraju i usvoje profesionalne kodekse ili interne smjernice, te da osiguraju da one budu ispoštovane.

Uzimajući u obzir dodatne vrijednosti medija zajednica i njihovu pozitivnu ulogu u oblastima društvene kohezije i interkulturalnog dijaloga, Odbor ministara Vijeća Evrope u Deklaraciji iskazuje podršku medijima zajednica i naglašava kako je neophodno pozabaviti se pitanjem adaptacije pravnih okvira koja bi omogućila razvoj medija zajednice i adekvatno provođenje njihovih društvenih funkcija.

Prema ovoj Deklaraciji, ispravno funkcioniranje medija zajednica ovisi o nizu konkretnih *tehničkih, finansijskih i obrazovnih* elemenata. Ovo znači da država mora omogućiti adekvatan broj zemaljskih radiofrekvencija, kako u analognim tako i u digitalnim okruženjima, kao i adekvatnu finansijsku podršku na nacionalnom, lokalnom i regionalnom nivou. Ovakva posredna i neposredna podrška mora se uspostaviti s obzirom na aspekte nadmetanja u ovom sektoru.

Zemlje članice treba da istraže praktične mogućnosti kako pomoći medijima zajednica u daljem razvoju i provođenju njihove uloge u promoviranju društvene kohezije i interkulturalnog dijaloga. Svaka država sama odlučuje koje *specifične* (praktične) korake treba poduzeti, u zavisnosti od konkretnog nacionalnog konteksta i stepena razvoja sektora medija zajednica.

ŽIVJETI ZAJEDNO

Participacija u demokratskom društvu

Tarlach Mc Gonagle

Uvod

Nivo participacije u demokratskom društvu može se odrediti prema tome koliko je moguće efektivno provoditi čitav niz prava. Ova prava uključuju, kao prvo, pravo na slobodu izražavanja, pravo na slobodu okupljanja i udruživanja, pravo glasa i učešća na izborima i tako dalje. Iako Evropska konvencija o ljudskim pravima (ECHR) eksplicitno ne predviđa pravo na participaciju u demokratskom društvu, drugi sporazumi prepoznaju ovo pravo, na primjer, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (FCNM). Ono se, također, ponavlja kao cilj brojnih tekstova koji se bave medijima, a usvojili su ih Odbor ministara i Parlamentarna skupština.

Dok je formalna participacija u *zvaničnim* demokratskim strukturama i procesima očito ključna za bilo koju demokratsku jedinicu, značaj participacije u *nezvaničnim* demokratskim praksama, npr. javnoj debati, uključujući medijske debate, ne smije se potcijeniti, jer njen društveni utjecaj može biti veoma značajan. Ovo poglavlje će se stoga fokusirati na obje dimenzije participacije u demokratskom društvu: zvaničnu i nezvaničnu participaciju.

Rasvjetljavanje koncepta participacije u demokratskim društvima

Doseg prava na participaciju

Koncept participacije u demokratskom društvu je širok i uključuje učešće u nizu aktivnosti (političkih, društvenih, kulturnih i ekonomskih) koje zajedno sačinjavaju javne poslove. Drugim riječima, čak iako jedno demokratsko društvo ne može postojati bez političke participacije, također se ne može zanemariti značaj participacije u drugim oblastima javnog života.

U slučaju *Bowman protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, koji se tiče krivičnog gonjenja zbog distribucije letaka protiv abortusa u predizbornoj periodu, Evropski sud za ljudska prava presudio je da „Slobodni izbori i pravo na slobodu izražavanja, a posebno pravo na političku debatu, zajedno čine temelj bilo kojeg demokratskog sistema.“

**Bowman v. Ujedinjeno Kraljevstvo* (1998) §42.

Mogućnost participacije u punom rasponu javnih poslova često ovisi o mogućnosti slobodnog okupljanja i udruživanja, te javnog izražavanja u relevantne svrhe. U slučaju *Gorzelik i drugi protiv Poljske* Sud je ocijenio da:

Logično je da se u jednom civilnom društvu koje funkcioniра na zdrav način participacija građana u demokratskim procesima u znatnoj mjeri postiže kroz udruživanje u asocijacije koje ljudima pružaju priliku za integraciju i kolektivni rad u svrhu postizanja zajedničkih ciljeva.¹⁸

Iako Evropska konvencija izričito ne navodi pravo na participaciju, njegova suština može se izvući iz nekoliko članova Konvencije. Sud štaviše uporno ističe značaj demokratskog društva koje bi bilo prazan koncept bez efektivne participacije.

Pošto pravo na participaciju nije eksplicitno predviđeno ovom Konvencijom, u kontekstu Vijeća Evrope, ono je prvenstveno osigurano kroz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, kao i kroz član 15 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina. U ovoj drugoj se navodi:

¹⁸ *Gorzelik i drugi protiv Poljske* (2004), §92.

Potrebno je kreirati neophodne uslove za efektivnu participaciju pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu, kao i u javnim poslovima, posebno u oblastima koje utječu na njih.

Ovaj član predviđa pravo na efektivnu demokratsku participaciju pripadnika nacionalnih manjina općenito, a i uže, u oblastima koje imaju utjecaja na njihov život. Upotreba pridjeva „efektivan“ u članu 15 nosi potencijalno ogroman značaj, pošto implicira da predstavljanje manjina i konsultacije sa njima čisto simboličke prirode nisu dovoljne. Participacija manjinskih grupa mora biti istinska i efektivna.

Participacija i ICT

Evropska konvencija o ljudskim pravima nije statičan dokument i potrebno ga je interpretirati na jedan „evolutivan i dinamičan“ način.

Evropski sud za ljudska prava dosljedno ocjenjuje da je Evropska konvencija o ljudskim pravima jedan „živi instrument“ koji „mora biti interpretiran u svjetlu aktuelnih uslova današnjice“.

Ovakav interpretacijski pristup Evropskog suda za ljudska prava prepoznao je da su prava dinamična i da se njihov sadržaj može vremenom razvijati. Slično tome, faktori koji utječu na efektivnost provođenja prava također su podložni promjenama kroz vrijeme pod utjecajem društvenog i tehnološkog razvoja. Ovo je posebno tačno kada je u pitanju pravo na participaciju koje sve više zavisi od mogućnosti ljudi da koriste moderne komunikacijske tehnologije.

Primjera radi, takozvana e-demokratija čiji je cilj ohrabrivanje formalne participacije sve više uzima maha. Ipak, što se više vladinih usluga nudi online, povećava se potreba da svi članovi društva imaju puni pristup ICT. U ovom kontekstu bitna je *Preporuka (2007) 11 o promoviranju prava na slobodu izražavanja i informacija u novom informacijskom i komunikacijskom okruženju*, prema kojoj je pristup internetu od ključnog značaja za pristup informacijama, a time i za „učesće u javnom životu i demokratskim procesima“ .

Slični principi oblikuju *Preporuku (2007) 2 o medijskom pluralizmu i raznolikosti medijskih sadržaja*.

Efektivno učešće u demokratskim društvima sve više zahtijeva premoštavanje takozvanog digitalnog jaza, radi prevazilaženja nejednakosti između onih koji imaju pristup (digitalnim) informacijama i onih koji to nemaju.

Preporuka o medijskom pluralizmu i raznolikosti medijskih sadržaja stavlja poseban fokus na „Promociju šire demokratske participacije i interne raznolikosti“. Ona stavlja akcent na ulogu medija u njegovanju demokratske participacije. U ovoj preporuci navodi se da bi zemlje članice, uvažavajući princip uredničke nezavisnosti, trebale ohrabriti medije da:

„pruže javnosti raznolike medijske sadržaje koji promoviraju kritičku debatu i demokratsku participaciju pripadnika svih zajednica i generacija;

doprinesu interkulturalnom i interreligijskom dijalogu u svrhu promocije uzajamnog uvažavanja, tolerancije i prevencije potencijalnih konflikta kroz diskusije.“

U ove svrhe Preporuka poziva medije da razviju politike koje bi omogućile participaciju manjinskih grupa i odgovorile na „dinamičke tehnološke promjene“, između ostalog promovirajući pismenost za digitalne medije.

*za više informacija pogledajte „Dostupnost i lakoća pristupa medijima“ na str.

Različite preporuke Odbora ministara i ostali tekstovi koji postavljaju standarde nastoje promovirati ovaj cilj.¹⁹

19 Na primjer: Preporuka Br. (99) 14 o univerzalnom servisu zajednice koja se tiče novih komunikacijskih i informacionih servisa; Preporuka (2003) 9 o mjerama za promoviranje demokratskog i socijalnog doprinosa digitalnih emitera; Deklaracija o ljudskim pravima i vladavini zakona u informacionom društvu (2005); Preporuka CM/Rec (2007) 2 o medijskom pluralizmu i raznolikosti medijskih sadržaja; Preporuka CM/Rec (2007) 11 o promoviranju prava na slobodu izražavanja i informacija u novom informacionom i komunikacijskom okruženju.

Da sumiramo, relevantni standardi Vijeća Evrope promoviraju participaciju u demokratskom društvu u širokom smislu, ali sadrže i brojne specifične akcente na ulogu medija u promociji participacije pojedinaca i grupa u javnim poslovima. U ovom kontekstu, od primarnog je značaja mogućnost medija da doprinose javnoj debati, potpomognuti kontinuiranim razvojem novih tehnologija.

Pristup informacijama

Osim prava širenja informacija, participacija podrazumijeva i pravo prikupljanja informacija. Dostupnost i pristup informacijama su stoga preduслови za postojanje bilo kojeg funkcionalnog demokratskog društva. Pravo na slobodu primanja i prenošenja informacija svih vrsta, bez obzira na granice, uglavnom štite generalni međunarodni sporazumi o ljudskim pravima. Što se tiče standarda Vijeća Evrope, član 10 ECHR glavna je odredba u ovom kontekstu.

Ustaljena praksa Evropskog suda za ljudska prava pokazuje da sloboda primanja informacija zagantovana članom 10 ECHR „u osnovi zabranjuje vlastima da pojedincima ograniče pristup informacijama koje im neko želi, ili bi bio voljan, prenijeti“ (Leander protiv Švedske).

Prema riječima Suda, sloboda primanja informacija *ne može* se tumačiti na način koji državama nameće obaveze da:

- Dozvole pristup informacijama koje se tiču privatnog ili porodičnog života pojedinaca (Gaskin protiv Ujedinjenog Kraljevstva);
- Prikupljaju i šire informacije o vlastitom djelovanju (Guerra i ostali protiv Italije),
- Objave bilo kakve tajne dokumente koji se tiču vojske, obavještajnih službi ili policije (Sirbu i ostali protiv Moldavije).

Ovi primjeri demonstriraju izvjesnu nevoljkost Suda da prepozna pozitivne obaveze država da iznose u javnost informacije i šire ih u različitim kontekstima.

Što se tiče prava primanja informacija, drugi aspekt sudske prakse bavi se slučajevima ograničavanja slobode štampe. Sud je u tom kontekstu „u više

navrata prepoznao da javnost ima pravo da prima informacije u skladu sa specifičnom ulogom novinara da šire informacije i ideje o temama od javnog interesa“.

Fokus se ovdje stavlja na pristup zvaničnim informacijama u posjedu vlasti. Danas su u većini zemalja članica Vijeća Evrope na snazi zakoni, strukture i procedure koji dozvoljavaju različite nivoe pristupa zvaničnim dokumentima. Zbog toga možemo reći da je pravo na pristup informacijama na državnom nivou još u razvoju.

Ovaj trend primjetan je i u relevantnim standardima Vijeća Evrope: (1) do neke mjere u sudskoj praksi, a eksplicitnije i detaljnije u (2) *Preporuci (2002) 2 o pristupu zvaničnim dokumentima* (3) Evropskoj konvenciji o pristupu zvaničnim dokumentima

Sudska praksa

Pomenuti primjeri tiču se slučajeva u kojima Sud nije prepoznao pozitivne obaveze država da omoguće pristup informacijama. Ipak, ohrabruje odluka u slučaju *Matky protiv Češke Republike* koja pravno prepoznaje pravo na pristup informacijama. U pozadini ovog slučaja leži odbijanje zahtjeva za pristup informacijama o izgradnji nuklearne elektrane, koji je podnijela jedna ekološka NVO.

Iako podnosioci žalbe nisu bili uspješni pred Sudom, neki komentatori smatraju značajnim pomakom samu činjenicu da je Sud proglasio član 10 primjenjivim na okolnosti ovog slučaja.

Preporuka

U preambuli *Preporuke (2002) 2 o pristupu zvaničnim dokumentima*, Odbor ministara ocjenjuje da „široko dostupan pristup zvaničnim dokumentima na jednakoj osnovi i u skladu sa jasnim pravilima“:

- Omogućava građanima jasan uvid u stanje društva u kome žive i priliku da stvore kritičko mišljenje o njemu, kao i o vlastima te države, istovremeno ohrabrujući informiranu participaciju javnosti u pitanjima od javnog interesa;

- Njeguje efikasnost i efektivnost administracija i pomaže im da očuvaju integritet izbjegavajući rizik od korupcije,
- Doprinosi potvrđivanju legitimnosti rada administracija u službi javnosti i jačanju povjerenja u javne vlasti.

Nakon iznošenja odabranih logičkih temelja za promociju prava pristupa zvaničnim dokumentima, kao i mnoge preporuke Odbora ministara, ova preporuka u nastavku nastoji da operacionalizira ove principe i tako učini pristup zvaničnim dokumentima primjenjivim i efektivnim u praksi.

Ovakav fokus na praktične detalje doprinosi oblikovanju efektivnog režima za pristup informacijama inkorporirajući relevantne proceduralne zaštite.

Preporuka (2002) 2 o pristupu zvaničnim dokumentima, osim principa, sadrži i praktične detalje.

Ona, kao prvo, nudi definiciju „javnih vlasti“ i potvrđuje opšti princip pristupa zvaničnim dokumentima, nakon čega u detalje razrađuje moguća ograničenja ovog opšteg principa.

Ova Preporuka zatim ispituje proceduralna pitanja. Na primjer, prepoznaje različite oblike pristupa informacijama i naglašava da je (u principu) poželjno omogućiti besplatnu konsultaciju originalnih zvaničnih dokumenata, a da cijene izrade kopija dokumenata budu pristupačne i ne prelaze realne troškove. Ovo je bitno radi izbjegavanja potencijalnih proceduralnih prepreka pri obradi zahtjeva za pristup informacijama.

Kao treće, naglašava se značaj nezavisnog procesa revizije odbijenica zahtjeva za pristup informacijama.

Konvencija

Vijeće Evrope je 27. novembra 2008. godine usvojilo Evropsku konvenciju o pristupu zvaničnim dokumentima koju je predstavilo kao prvi obavezujući međunarodni instrument što priznaje opšte pravo pristupa zvaničnim dokumentima u posjedu javnih vlasti.

U izvještaju sa objašnjenjima Konvencije stoji: „Transparentnost djelovanja javnih vlasti ključna je odlika dobrog upravljanja i predstavlja indikator da li je jedno društvo uistinu demokratsko i pluralističko, da li se suprotstavlja svim oblicima korupcije, sposobno da kritikuje one koji njime upravljaju i otvoreno za prosvijećenu participaciju građana u oblastima od javnog interesa. Pravo pristupa javnim dokumentima također je ključno za lični razvoj ljudi i provođenje fundamentalnih ljudskih prava.“

Uprkos historijskom značaju ovog teksta, mnoge međunarodne NVO aktivne na terenu izrazile su kritike da on ne ide dovoljno daleko. Relevantni tekstovi koje je usvojila Parlamentarna skupština Vijeća Evrope odražavaju njihove pojedine kritike i komentare. Iako je Skupština uglavnom pozdravila nacrt konvencije, ipak se odlučno založila za:

- „Širenje definicije ‘javnih vlasti’ koja bi uključila širi dijapazon aktivnosti javnih vlasti, a samim tim proširila i doseg dostupnih informacija“;
- „Uvođenje vremenskog limita za obradu zahtjeva“ (zbog zastarijevanja informacija),
- „Pojašnjenje i jačanje procesa revizija“ predviđenog u nacrtu teksta.

Odbor ministara je na kraju usvojio nacrt konvencije ne uzimajući u obzir preporuke Parlamentarne skupštine.

Na kraju ovog dijela potrebno je naglasiti da je cilj politike promocije većeg pristupa informacijama često uključen u šire ciljeve promocije boljeg upravljanja. Gledano kroz tu vizuru, pristup informacijama ima najveći značaj za osiguravanje transparentnosti rada vlasti i javnih servisa, što, pak, predstavlja ključni faktor za osiguravanje njihove odgovornosti. Nadalje, dostupnost zvaničnih dokumenata vodi informacionom osposobljavanju koje može poboljšati koregulatorne procese (npr. regulatorne procese koji, pored državnih, sadrže i druge aktere, što ih čini inkluzivnijim od klasičnih regulatornih modela kojima upravlja država). Pored zvaničnih struktura, ovakve veze primjenjive su i na druge dimenzije javnog života.

Naš stav o onome što mediji govore

Mediji uživaju moć, kao i određenu dozu pravne zaštite i privilegija da ispunjavaju svoje demokratske funkcije. Javnosti, dakle, treba na adekvatan način omogućiti da reagira na informacije i ideje koje šire mediji.

Javnost, također, treba biti upoznata s tim ko su vlasnici medija i ko ih kontrolira. Transparentnost je bitan preduslov da javnost djeluje na informiran način.

U Preporuci (94) 13 o mjerama za promoviranje medijske transparentnosti navodi se: „Pripadnici javnosti treba da imaju pristup određenim osnovnim informacijama o medijima na pravičnoj i nezavisnoj osnovi da bi mogli oblikovati mišljenje o vrijednosti informacija, ideja i stavova koje mediji iznose.“

Značaj transparentnosti u medijskom sektoru nije ograničen isključivo na detalje o vlasništvu i organizacionim strukturama medijskih tijela, već se odnosi i na informacije o procesima licenciranja emitera. Ova pitanja javljaju se u brojnim relevantnim tekstovima Vijeća Evrope koji postavljaju standarde.

Jedan od tradicionalno najpoznatijih mehanizama koji omogućuje reakciju na medijske sadržaje jeste takozvano pravo na odgovor. Ovaj mehanizam adekvatno štiti pravičnost, balans, nepristranost i tačnost sadržaja, kao i reputaciju osoba. On dozvoljava da oni koji su pogođeni određenim medijskim izvještajima ili izjavama odgovore na navode, ukažu na pristranost sadržaja ili isprave netačne informacije.

Osim korektivne funkcije kod pojedinih izjava ili određenih medijskih sadržaja, pravo na odgovor također može služiti jednoj široj svrsi. U *Preporuci (2004) 16 o pravu na odgovor u novom medijskom okruženju* Odbora ministara stoga se ocjenjuje „da je u interesu javnosti da prima informacije od različitih izvora, što garantira da će dobiti kompletnu informaciju“. Ovakvo razmišljanje naglašava značajnu ulogu medija u pružanju informacija javnosti i pomaganju procesa oblikovanja stavova.

Evropska konvencija o prekograničnoj televiziji (ECTT) jedini je sporazum Vijeća Evrope (nasuprot drugih mjera za postavljanje standarda koje nisu pravno obavezujuće) koji predviđa pravo na odgovor. U toj odredbi stoji:

ECTT Član 8 – Pravo na odgovor

1. Svaka ugovornica koja vrši prenos osiguraće da svako fizičko ili pravno lice, bez obzira na državljanstvo ili mjesto boravka, ima mogućnost da ostvari pravo na odgovor ili potraži drugi sličan pravni ili upravno-pravni lijek vezan za programe koje prenosi televizijska kuća pod njenom jurisdikcijom, u smislu člana 5. Ona će naročito osigurati da vrijeme i drugi mehanizmi vezani za ostvarenje prava na odgovor budu takvi da to pravo može efikasno da se ostvari. Efikasno ostvarenje tog prava ili drugi slični pravni ili upravno-pravni lijekovi bit će osigurani kako u pogledu vremena tako i u pogledu načina.

2. U te svrhe naziv programske usluge ili televizijske kuće odgovorne za tu programsku uslugu biće naveden u samoj programskoj usluzi, u redovnim intervalima odgovarajućim sredstvima.

Dok se član 8 ECTT tiče tv emitera, *Preporuka (2004) 16 o pravu na odgovor u novom medijskom okruženju* nastoji promovirati pravo na odgovor za širi dijapazon medija. Ova preporuka primjenjiva je na „sve metode komunikacije za periodičnu distribuciju uređenih informacija javnosti, online ili offline, kao što su časopisi, periodične publikacije, radio, televizija ili internet news servisi“. Ona se bavi pitanjima kao što su vremenski rok za objavljivanje odgovora, koliko prominentni oni trebaju biti, te da li je poželjno da odgovori budu besplatni. Ova preporuka također iznosi listu dopustivih izuzetaka od prava na odgovor nasuprot zaštite za efektivno upražnjavanje tog prava.

Poseban značaj političke debate u demokratskom društvu uzima se u obzir i u kontekstu prava na odgovor. U *Preporuci (2007) 15 o mjerama u vezi sa izvještavanjem medija o predizbornim kampanjama* navodi se slijedeći primjer:

S obzirom na kratko trajanje izbornih kampanja, bilo kom kandidatu ili političkoj partiji koja ima pravo na odgovor ili ekvivalentne lijekove prema zakonima njihove države ili sistema, potrebno je omogućiti da tokom izborne kampanje iskoriste to pravo ili ekvivalentne lijekove bez nepotrebnih odlaganja.

Online diskusije koje često moderiraju sami mediji na svojim internet stranicama sve više omogućavaju iznošenje reakcija na medijske sadržaje i

pružaju čitaocima, gledaocima i korisnicima priliku da to komentiraju. Do koje mjere će mediji moderirati diskusije na ovim forumima varira u praksi. Na sličan način, povećana prisutnost medija na internetu olakšava praksu slanja povratnih informacija medijima. Poznati običaj slanja „pisma uredniku“ sada se može obaviti dodirom jednog dugmeta.

Potrebno je, također, naglasiti da pravo na odgovor i ostali mehanizmi za promociju javne participacije u medijima ne zavise isključivo o regulatornim mjerama koje donose državne vlasti. Relevantni standardi Vijeća Evrope prepoznaju koristi od samoregulatornih i koregulatornih mjera u svrhu postizanja ovih ciljeva i neprestano pozivaju na razmatranje poželjnosti njihove promocije. Ovo predstavlja bitno prepoznavanje vrijednosti kompetencija samog medijskog sektora u izgradnji regulatornih procesa i procese kreiranja politika. Na ovaj način čak je moguće u određenim okolnostima preduprijeti tradicionalne regulative kojima upravlja država. Inicijative i prakse koje se njeguju unutar medijskog sektora najčešće imaju najveću mogućnost da zažive i budu efektivno implementirane. U ovakvim slučajevima, standardi mogu odražavati vrijedne kompetencije iz samog medijskog sektora, što stvara osjećaj o (djelimičnom) autorstvu, a iz toga i vlasništvu, što jača posvećenost ovim standardima i njihovoj primjeni.

Dostupnost i lakoća pristupa medijima

Mogućnost participacije koju pružaju mediji, kao i njihova efektivnost u svrhu komunikacije, zavise (barem) od njihove:

- Dostupnosti;
- Pristupačnosti cijena;
- Lakoće pristupa,
- Funkcionalnosti.

Kao prvo, dostupnost implicira da je javnosti omogućeno da prima informacije, ideje i stavove koje šire mediji, bez obzira na korištene tehničke metode distribucije. Da bi se postigao ovaj cilj, niz tekstova za postavljanje standarda promovira uvođenje i razvoj određenih tipova medija, npr. digitalno emitiranje i ICT. U vezi sa ovim, na *dostupnost* često utječe *pristupačnost*

cijena, pošto visoke cijene koje se povezuju sa uvođenjem novih tehnologija mogu otežati njihov prodor u društvo i tako uopšte njihovu dostupnost.

Poseban značaj u ovom smislu imaju već pomenuti tekstovi koje je usvojio Odbor ministara: *Preporuka Br. (99) 14 o univerzalnom servisu zajednice koja se tiče novih komunikacijskih i informacionih servisa*; *Preporuka Rec (2003) 9 o mjerama za promoviranje demokratskog i socijalnog doprinosa digitalnih emitera*; *Deklaracija o ljudskim pravima i vladavini zakona u informacionom društvu (2005)*; *Preporuka CM/Rec (2007) 11 o promoviranju prava na slobodu izražavanja i informacija u novom informacionom i komunikacijskom okruženju*.

Preporuka o univerzalnom servisu zajednice spaja principe koji se bave pitanjima pristupa sadržajima i uslugama, informacijama i obuci, finansiranja troškova univerzalnih servisa zajednice i pravične zaštite nadmetanja. Svi bi ovi principi trebali biti uključeni u smjernice za evropsku politiku implementacije univerzalnog servisa zajednice.

Preporuka o demokratskom i socijalnom doprinosu digitalnog emitiranja također postavlja set „osnovnih principa za digitalno emitiranje“. Ovi principi stavljaju fokus na prelazak na digitalnu televiziju i pitanja orijentacije u digitalnom okruženju. Oni se, također, bave aktivnostima emitera, pogotovo javnih servisa, u digitalnom okruženju (npr. pitanja misije, univerzalnog pristupa i finansiranja). Tematski prioriteti u smjernicama Preporuke (2007) 11 indikativni su u smislu njenog značajnog angažmana o pitanjima društvenih dimenzija i mogućnosti participacije koje pružaju nove tehnologije:

- Osnaživanje pojedinačnih korisnika;
- Postavljanje zajedničkih standarda za pouzdane informacije, fleksibilnu kreaciju sadržaja i transparentnost u obradi informacija;
- Pristup ICT infrastrukturama po pristupačnim cijenama;
- Pristup informacijama kao javnom servisu,
- Saradnja interesnih skupina.

U širem smislu, pojam dostupnosti može, također, uključivati dostupnost pluralističkog medijskog prostora čiji smo značaj za slobodu izražavanja i društvenu koheziju istražili u prethodnim poglavljima.

S druge strane, *lakoća pristupa* određenim medijima za pojedine segmente javnosti zavisi od njihove dostupnosti i pristupačnosti cijena. Ona, također, zavisi od mogućnosti javnosti da razumije medije, što zahtijeva tehnološke i jezičke vještine, kao i poznavanje rada medija, što se ponekad naziva medijskom pismenošću.

Promoviranje medijske pismenosti redovno je uključeno u tekstove Odbora ministara u generalnom smislu, a ponekad i u vezi sa specifičnim ciljevima. *Preporuka (2006) 12 o osnaživanju djece u novom informacionom i komunikacijskom okruženju*, na primjer, odnosi se posebno na mlade, dok je *Preporuka (1466) 2000 o medijskom obrazovanju* posvećena pitanju medijske pismenosti općenito.

Preporuka Parlamentarne skupštine br. 1466 (2000) definira medijsko obrazovanje na slijedeći način: „Podučavanje praksama s ciljem razvijanja medijskih kompetencija, što podrazumijeva kritički i pronicljiv stav prema medijima da bi se građani osposobili da kreiraju uravnotežene stavove i donose sopstvene sudove na osnovu dostupnih informacija. Medijsko obrazovanje omogućava građanima da pristupe neophodnim informacijama, analiziraju ih i budu u stanju da identificiraju ekonomske, političke, socijalne i/ili kulturološke interese u pozadini ovih informacija. Medijsko obrazovanje uči pojedince da interpretiraju i kreiraju poruke, izaberu najprikladnije medije za komunikaciju i, u konačnici, imaju veći utjecaj na medijsku ponudu i sadržaje.“

Ova preporuka pripremljena je kao odgovor na mnoštvo dostupnih informacija iz velikog broja raznovrsnih izvora, kao i na poteškoće na koje (neki) građani nailaze u pokušajima orijentacije. Medijsko obrazovanje značajno je za promoviranje medijske pismenosti, a preporuka Skupštine nastoji, između ostalog, da omogućući „koordiniran, interesorni pristup“ ovom pitanju i promociji najboljih relevantnih praksi. Ona konkretnije poziva na razvoj programa medijske pismenosti namijenjene djeci, adolescentima i odraslima uz učešće raznih interesnih skupina. Također poziva na uključivanje relevantnih programa u obuku nastavnog osoblja.

Konačno, iz perspektive korisnika, *funkcionalnost* je umnogome određena lakoćom pristupa medijima. Pitanje funkcionalnosti medija od posebnog

je značaja za pripadnike manjinskih grupa. Primjera radi, dostupnost medija na dominantnom ili zvaničnom jeziku države posjeduje ograničenu funkcionalnu vrijednost za jezičke manjinske grupe. Na isti način, lokalni emiteri nemaju posebnu funkcionalnu vrijednost za grupe koje su raspršene po teritoriji čitave države ili su nastanjene u više zemalja. Kao takvi, kriteriji dostupnosti, pristupačnosti cijena i lakoće pristupa preduslovi su (iako ne obavezno i garancije) za postizanje medijske funkcionalnosti.

Da zaključimo: pristup tehnologiji i zvaničnim informacijama ima sve veći značaj za efektivnu participaciju kako u zvaničnim strukturama i demokratskim procesima tako i u nezvaničnim demokratskim praksama, npr. javnim medijskim debatama. Relevantni standardi Vijeća Evrope, bili oni pravno obavezujući ili ne, predstavljaju značajnu zbirku mjera namijenjenih maksimalnom povećavanju potencijala novih komunikacijskih tehnologija radi poboljšavanja participacije u demokratskom društvu generalno i u javnim debatama putem medija u užem smislu.

Zaključci

Yasha Lange

Postavljanje standarda

Prethodna poglavlja pokazuju značajan utjecaj rada Vijeća Evrope na postavljanje standarda. Niz sporazuma i preporuka o društvenim i kulturološkim pitanjima nudi smjernice o načinima i metodama za osiguravanje društva u kojem je sloboda izražavanja zagarantovana, a tolerancija i poštovanje očuvani.

Kompleks sporazuma, konvencija, sudske prakse i preporuka zajedno demonstriraju kako suprotstavljena prava i obaveze mogu biti dovedeni u ravnotežu: sloboda izražavanja, nasuprot prava na privatnost i zaštitu od klevete; pristup informacijama nasuprot nacionalne sigurnosti, promocija demokratije i pluralizma nasuprot promociji tolerancije i sprečavanja konflikta; pravo pojedinaca nasuprot javnog interesa, i tako dalje.

Vijeće Evrope provodi svoj utjecaj kroz kombinaciju pravno obavezujućih tekstova (posebno konvencija i presuda) i preporuka koje nisu zasnovane na sporazumima. U nekim se slučajevima zakoni smatraju odveć restriktivnim ili nekompatibilnim sa pravom na slobodu izražavanja, na primjer kad promoviraju toleranciju i razumijevanje. Netolerantni komentari mogu ipak biti zaštićeni pravom na slobodu izražavanja. U takvim slučajevima, preporuke se primjenjuju radi promoviranja pozitivnih primjera, definiranja standarda i postavljanja (neobavezujućih) granica onoga što je *poželjno*.

Široki dijapazon preporuka također pruža detaljne smjernice za implementaciju i tako popločava put primjenjivim praksama o pitanjima kao što su zaštita maloljetnika, prevencija govora mržnje, promoviranje tolerancije, obrazovanja i pismenosti, koncentracija vlasništva, rad javnih servisa, manjinski mediji i pristup informacijama.

I, konačno, nakon objavljivanja preporuka, Vijeće Evrope nastavlja sa radom u tim oblastima aktivno i u kontinuitetu nadgledajući kako zemlje članice, ali i ostale zainteresirane strane, provode i pridržavaju se ovih preporuka, te pruža ciljanu podršku njihovoj implementaciji.

Vijeće Evrope ovim demonstrira kontinuiranu i efektivnu posvećenost interesima javnosti, kao vodeći faktor u tri oblasti:

- Sloboda izražavanja i pluralizam stavova,
- Poštivanje ljudskog digniteta, kulturoloških različitosti i „prava drugih“ radi osiguravanja tolerancije i razumijevanja,
- Participacija svih građana u javnim poslovima, omogućavanje pristupa informacijama i medijima.

Upravo ove tri oblasti zajedno definiraju spremnost jednog društva za „zajednički život“.

Sloboda izražavanja i pluralizam

Sloboda izražavanja zagarantirana članom 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima može biti ograničena jedino ako je tako propisano u zakonu i ako je to neophodno u demokratskom društvu. Drugim riječima, pravo na slobodu izražavanja je široko, dok su ograničenja ovog prava uska. Sud primjenjuje princip prioriteta javnog interesa, dok grupe i pojedinci mogu biti zaštićeni, što pokazuje slučaj koji predstavlja prekretnicu:

Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva. Ovaj časopis planirao je da objavi članak o lijeku koji je propisivan trudnicama koje su kasnije rađale djecu sa deformacijama. Namjera ovoga članka bila je da pomogne roditeljima da osiguraju izdašnju nagodbu. Farmaceutska kompanija spriječila je objavljivanje pomenutog članka. Sud je presudio da ova restrikcija nije opravdana „urgentnom društvenom potrebom“ i da se kao takva ne može smatrati neophodnom u jednom demokratskom društvu.

*Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva (1979)

Sud je prepoznao da ne postoji slobodno i demokratsko društvo bez slobode štampe i potvrdio da političari i kompanije moraju prihvatiti objavljivanje nezgodnih i neprijatnih informacija. Sud je u više navrata koristio princip prioriteta javnog interesa, čak i u slučajevima u kojima to ugrožava privatnosti ili takozvani povjerljivi materijal.

Utjecaj ovih presuda ima veliki značaj. Moguće su izmjene zakona pojedinih država, kao i usklađivanje lokalnih pravnih doktrina i praksi sa novim standardima.

Značaj efektivnosti suda i njegovih presuda za zaštitu ljudskih prava generalno, te prava na slobodu izražavanja u užem smislu, teško da se mogu potcijeniti. Samo u posljednje dvije i po godine, Evropski sud za ljudska prava donio je 62 presude u vezi sa slobodom izražavanja, po članu 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Osim slobode izražavanja, Sud i Vijeće Evrope rade na očuvanju i promociji pluralizma. Sud je rano prihvatio da informacije također mogu sadržavati „uvredljive, šokantne ili uznemiravajuće“ ideje kao sastvani dio javne debate u kojoj svakome treba biti dozvoljeno učešće. Stavovi većine nemaju prednost nad stavovima pojedinaca. Jednostavno rečeno, iako se većini ljudi ne dopadaju nečiji stavovi, to ne znači da oni treba da budu potisnuti.

Državi se daje poseban značaj kao faktoru koji garantira pluralizam u medijima, posebno u preporukama Odbora ministara Vijeća Evrope. U mnogim tekstovima navodi se da bi države trebale usvojiti politike koje „njeguju raznolikost medija“, na taj način „dozvoljavajući mnoštvo ideja i stavova“.

Historijska Preporuka o medijskom pluralizmu i raznolikosti usvojena 2007. godine pravi distinkciju između „strukturalnog pluralizma“ i „raznolikosti sadržaja“. Zemlje članice trebale bi nastojati „da dovoljno raznolike medijske izvore u rukama različitih vlasnika, kako privatnih tako i javnih, učine dostupne javnosti“ . Radi ovoga neophodno je postojanje regulatornog okvira, pogotovo u vrijeme digitalizacije, medijske integracije i koncentracije vlasništva. Država treba ograničiti „utjecaj koji jedna osoba, kompanija ili grupa“ ima na medije „uvodeći pragove zasnovane na objektivnim i realističnim kriterijima“ da bi stvorila prostor i za „druge medije“, kao što su, „na primjer, mediji zajednica, te lokalni, manjinski i društveni mediji“.

Države, također, treba da pružaju podršku sadržajima i „usvoje sve neophodne mjere za osiguravanje adekvatne raznolikosti informacija, stavova i programa u medijima“. Od lokalnih kanala, koje su kablovski operateri obavezni prenositi, može se zahtijevati da proizvode „raznovrstan sadržaj“ i pružiti im se podrška za „izradu, produkciju i distribuciju audiovizuelnog, pisanog i ostalih vrsta medijskih sadržaja koji daju značajan doprinos medijskoj raznolikosti“.

Promoviranje raznolikosti

Radi postizanja ravnoteže između slobode izražavanja i pluralizma, Vijeće Evrope u svojim sporazumima i preporukama konstantno poziva na poštovanje ljudskog digniteta, tolerancije i „fundamentalnih prava drugih“. Govor mržnje, podsticanje nasilja i rasizma nisu dozvoljeni, dok se razumijevanje i uvažavanje promoviraju.

Interkulturalni dijalog - „razmjena stavova između pojedinaca i grupa različitih etničkih, kulturoloških, vjerskih i jezičkih pozadina“, pominje se posredno ili neposredno u raznim tekstovima. Interkulturalni dijalog smatra se „presudnim za izgradnju Evrope bez podjela pošto „promovira razmjenu znanja“. U *Bijeloj knjizi* o ovoj tematici jasno se navodi da interkulturalni dijalog nije безусловna razmjena stavova, već da bi se trebao odvijati „na osnovu uzajamnog poštovanja“, povjerenja, reciprociteta i bez predrasuda.

Šta se pod ovim podrazumijeva detaljno je objašnjeno u historijskoj *Preporuci 97 (21) o medijima i promoviranju kulture tolerancije*. Mediji su obavezni da izvještavaju tačno i nepristrano, navodi se u Preporuci, ali i da imaju na umu postojanje tenzija među zajednicama. U izvještavanju je potrebno izbjegavati stereotipe i tretirati pojedince na ravnopravan način, „ne dovodeći njihovo ponašanje u vezu sa određenom zajednicom u slučajevima kada je to irelevantno“. Ovo je posebno značajno kada su u pitanju etničke, kulturološke i vjerske manjine: ukoliko nečiji postupci, ili, pak, krivična djela, nisu tipični za porijeklo te osobe, nema potrebe da se spominju.

Uz jednaku posvećenost sa kojom radi na promoviranju razumijevanja, Vijeće Evrope bori se protiv govora mržnje, diskriminacije, rasizma i ksenofobije, a u tu svrhu usvojilo je i novi set dokumenata koji ovo naglašavaju. Specijalna preporuka Odbora ministara, na primjer, sugerira državama da poduzmu odgovarajuće akcije za sprečavanje govora mržnje i krivično gonjenje počinitelja ovog djela.

Pored konvencije i preporuke, u ove svrhe osnovana je i Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije. Ona je od početka svog rada usvojila jedanaest preporuka u vezi sa antidiskriminacijskim politikama koje govore o potrebi borbe protiv rasizma. Primjer za to je preporuka koja se odnosi na internet²⁰

20 ECRI Generalna preporuka o politikama br. 6 o borbi protiv širenja rasističkog, ksenofobnog i antisemitističkog materijala putem interneta usvojena 15. decembra 2005.

i poziva države na borbu protiv rasističkih, ksenofobnih i antisemitističkih prekršaja počinjenih na internetu uz pomoć nacionalnih i međunarodnih legislativa i politika.

Preporuka o „govoru mržnje“ poziva na uspostavljanje sveobuhvatnog pravnog okvira, koristeći građansko, krivično i administrativno pravo, radi dovođenja prava na slobodu izražavanja i prava na zaštitu od diskriminacije u ravnotežu. Značajno je da ona naglašava potrebu za nametanjem odgovarajućih krivičnih sankcija za one koji šire nasilan i izrazito uvredljiv govor mržnje. Ova preporuka, ipak, prepoznaje da se mediji ne mogu smatrati krivično odgovornim zbog razotkrivanja i analiziranja fenomena govora mržnje. Drugim riječima, rasizam je nedopustiv, ali se o njemu može izvještavati.

U preporuci 2003 (9) o mjerama za promoviranje demokratskog i socijalnog doprinosa digitalnih emitera navodi se:

„S obzirom na to da prelazak na digitalno emitiranje od potrošača zahtijeva nabavku nove opreme za dekodiranje i dešifriranje digitalnih signala, a s tim i određene troškove, da bi se izbjegao bilo kakav oblik materijalne diskriminacije i rizik pojave „digitalnog jaza“ među različitim društvenim kategorijama, zemlje članice trebale bi posvetiti posebnu pažnju pronalaženju opcija koje bi smanjile cijenu te opreme.“

Participacija

Ideja da svima treba biti omogućena participacija treći je element na kojem insistira Vijeće Evrope. Radi promoviranja demokratije i ljudskih prava „participacija“ treba biti „efektivna“, a ne samo simbolička. Ona treba da omogući svim građanima da istinski učestvuju u javnim poslovima – bili oni kulturološke, društvene ili političke prirode, kroz medije, u udruženjima ili pojedinačno, bez obzira na njihovo finansijsko stanje, godine, obrazovanje, itd.

Digitalni jaz

Efektivno učešće zahtijeva da se premosti fenomen koji se najčešće naziva „digitalni jaz“ između onih koji imaju pristup informacijama putem novih tehnologija i onih koji to nemaju. U različitim tekstovima javne vlasti, privatni sektor i civilno društvo pozivaju se da rade na promoviranju i povećavanju pristupa ICT i opremi za digitalno emitiranje.

Vijeće Evrope insistira na slijedeća dva elementa: da bi se premostio digitalni jaz neophodno je građanima omogućiti povoljan i jednostavan pristup novim tehnologijama. Ovo pokazuje brigu za građane koji se ne mogu brzo prilagoditi, možda zbog ograničenih tehničkih vještina ili nemogućnosti da si priušte najnoviju tehnologiju, što bi ih moglo marginalizirati i uskratiti im priliku da u potpunosti uživaju svoje pravo na primanje informacija i punu participaciju.

Kao prvo, Preporuka (2007) 11 o promoviranju slobode izražavanja i informacija u novom informacionom i komunikacijskom okruženju podvlači potrebu za *pristupačnim cijenama*. Zemlje članice trebaju promovirati ovaj cilj tako što će „stvoriti sredinu, uključujući stabilan pravni i regulatorni okvir, koja će privatnom sektoru omogućiti da investira u ICT infrastrukturu i usluge“, i „olakšati stvaranje mreža zasnovanih na zajednicama i raditi na njihovoj promociji“.

Kao drugo, naglašava se značaj sposobnosti građana da koriste ove medije. Medijska pismenost smatra se presudnim faktorom za smanjivanje rizika pojave digitalnog jaza. Postoje strahovi da „manje privilegirani dijelovi populacije“ neće biti u stanju da shvate kako ovi mediji funkcioniraju ili neće posjedovati adekvatne tehničke vještine da upravljaju novim tehnologijama (set-top box uređajima i kompjuterima, na primjer).

Stoga se u *Preporuci (2003) 9 o mjerama za promoviranje demokratskog i socijalnog doprinosa digitalnog emitiranja* navodi da „javnosti treba učiniti dostupnim širok dijapazon informacija o medijima“. Ugroženim grupama potrebno je omogućiti prikladne usluge kao što su „odgovarajući kursevi za obuku o upotrebi digitalne opreme i novih servisa“. Ovakve mjere treba da poduzmu „zemlje članice, emiteri, regulatorna tijela ili ostale javne ili privatne institucije kojih se tiče prelazak na digitalno emitiranje“.

Digitalna dividenda

O digitalnoj dividendi govori se kao o jedinstvenoj prilici za (re)distribuciju spektra i otvaranje talasa širokom dijapazonu novih usluga. Pošto je digitalno emitiranje, prema procjenama, šest puta efikasnije, ono stvara prostor za zemaljske tehnologije (koje se prenose zračnim putem) kao što su slanje videosadržaja na mobilne uređaje, broadband bežični internet koji pokriva ogromne teritorije ili HD televizija. Ove nove mogućnosti ipak povlače i neke brige: hoće li svi imati pristup ovim tehnologijama i u kakvoj je to vezi sa promoviranjem pluralizma i kulturoloških različitosti?

Deklaracija Odbora ministara o dodjeli i upravljanju digitalnom dividendom i javnom interesu (2008) poziva da se postigne balans između „pristupa zasnovanog isključivo na potrebama tržišta“ i ciljeva od javnog interesa kao što su participacija, pluralizam, pristup i jezička raznolikost.

Prepoznato je da oslobađanje radio spektra prelaskom na digitalnu tehnologiju predstavlja „odličnu priliku“ za uvođenje novih servisa koji bi potencijalno mogli doprinijeti premoštavanju digitalnog jaza. Pristup bi, ipak, trebao biti „efektivan i pravičan za sve osobe (...) pogotovo u cilju sprečavanja nastanka digitalne marginalizacije“. Ponovljena je potreba da se prati „javni interes“.

Naročito je naglašeno da bi zemlje članice „pri dodjeli i upravljanju digitalnom dividendom trebale posvetiti posebnu pažnju promoviranju inovacija, pluralizma, kulturološke i jezičke raznolikosti i pristupa audiovizuelnim servisima“. Ukratko: inovacije jesu dobre, ali neophodno ih je koristiti na način koji doprinosi najširem javnom interesu, ne isključujući nikoga.

Naknadne aktivnosti

Jedno je postaviti standarde, a drugo implementirati ih. Vijeće Evrope može pozivati države da usvoje kvalitetan i sveobuhvatan pravni okvir i medije da izvještavaju pravično, izbjegavajući stereotipe, ali to samo po sebi ne garantira da će se oni toga i pridržavati. Stoga se Vijeće Evrope nije zaustavilo na pukom usvajanju sporazuma i preporuka.

Kao što smo već rekli, osnovana su različita tijela sa zadatkom da vrše nadzor djelovanja država i medija, kao što su Audiovizuelni opservatorij, koji nadgleda pravne okvire za emitere, Evropska komisija protiv rasizma

i netolerancije, koja prati pojave rasizma, ksenofobije, antisemitizma i netolerancije i Evropski odbor za socijalna prava, koji nadgleda pridržavanje Evropske socijalne povelje.

Monitoring često pruža sveobuhvatne informacije o implementaciji standarda i mogućnost poređenja procesa implementacije u pojedinim zemljama. Osim bilježenja i komentara ovih pojava, izvještaji ovih tijela nerijetko vode do bilateralnog dijaloga sa javnim vlastima radi izmjene legislativa ili pisanih smjernica za razvoj politika zemalja članica.

Parlamentarna skupština je 1997. godine usvojila zaključak kojim poziva zemlje članice da dekriminaliziraju klevetu. Jednostavno rečeno: neophodno je smjesta ukinuti zatvorske kazne za klevetu, zaustaviti zloupotrebu zakona o kleveti, a sami koncept klevete definirati precizno da bi se izbjegle arbitrarne primjene i osiguralo da „građansko pravo pruža efektivnu zaštitu digniteta osoba“. Drugim riječima: ako se neki pojedinac osjeti uvrijeđenim, može to iznijeti na sudu (građansko pravo), umjesto da pokrene krivični postupak.

Parlamentarna skupština je u ovoj istoj rezoluciji izdvojila pojedine države zahtijevajući od njih da izmijene svoje legislative. U svjetlu prakse ovog Suda, Turska bi trebala „izmijeniti član 125.3 svog krivičnog zakona“, dok bi Francuska trebala izvršiti reviziju svog zakona koji je stupio na snagu 29. jula 1881.

Štaviše, preporuke Vijeća Evrope, kao i pomoć i saradnja koju ono omogućava zemljama članicama, u proteklih je deset ili petnaest godina igralo veoma značajnu ulogu u oblikovanju pravnih okvira za medije, pogotovo u centralnoj i istočnoj Evropi.

Jednostavna logika pokazala se ispravnom: glavna organizacija za postavljanje standarda u oblasti medijskih sloboda i odgovornosti također je najbolje pozicionirana da pruži pomoć u njihovoj primjeni i implementaciji.

Aktivnosti asistencije i saradnje uzimale su različite oblike, ali moguće ih je (grubo) podijeliti na ekspertize (nacrti) legislativa, te obuku javnih vlasti, pravosuđa i predstavnika medija.

Medijska legislativa

Nakon kraha Sovjetskog Saveza i raspada Jugoslavije, Vijeću Evrope pridružile su se mnoge nove članice. Ove države nerijetko su morale uskladiti svoje nacionalne legislative sa standardima Vijeća Evrope. Odjel za medije Vijeća Evrope redovno je pružao brze i sveobuhvatne ocjene nacrtu zakona o mnogim temama. Cilj ovih ocjena (odnosno ekspertiza) bio je, i ostaje, pružanje pomoći zemljama članicama u izradi zakona i regulativa u oblasti medija, poredeći nacрте zakona sa standardima koje je usvojilo Vijeće.

Ekspertize Vijeća Evrope u ovom polju često se koriste za političke utjecaje o pitanju pristupa Evropskoj Uniji i stoga su veoma značajne, pogotovo kako su mnoge od ovih zemalja bile u procesu revizije svojih pravnih okvira. One su na osnovu komentara u ovim ekspertizama učinile izmjene nacrtu zakona, a u brojnim zemaljama pripremljeni su u potpunosti novi zakoni na osnovu savjeta i pomoći eksperata. U nekoliko su, pak, slučajeva nacrti zakona bili odbačeni pošto su ocijenjeni restriktivnim, ili u suprotnosti sa preporukama Vijeća Evrope.

Nakon 1997. većina zemalja bivše Jugoslavije razvila je nove pravne okvire za emitere, koji su unaprijedili pluralizam audiovizuelnog sektora, zagarantirali neovisnost bivšeg državnog emitera, predstavili koncept javnog servisa i uspostavili neovisno regulatorno tijelo koje ograničava direktnu državnu kontrolu emitera.

Tokom ovog procesa Vijeće Evrope pružilo je brojne ocjene nacrtu zakona da bi osiguralo da predložena legislativa bude u skladu sa njihovim standardima. Ove su preporuke veoma ozbiljno shvatili ne samo pravni eksperti u ovim državama već i javne vlasti i na osnovu ovih ocjena skoro su uvijek uvođene izmjene i dopune zakona. Nove legislative o emiterima u Hrvatskoj, Srbiji, „Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji“, Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini nose pečat Vijeća Evrope.

Ova vrsta rada nastavlja se u mnogim zemljama kao što su Albanija, Jermenija, Azerbejdžan, Gruzija, Moldavija i Ukrajina.

Obuka

Posljednjih su godina mnogi vladini zvaničnici, parlamentarci, sudije i novinari učestvovali na skupovima u organizaciji Vijeća Evrope, s ciljem podizanja svijesti o tekstovima namijenjenim postavljanju standarda i obuke o praktičnoj primjeni sudske prakse ili konvencija. Javne vlasti su tako upoznate sa principom neuplitanja, ali i sa svojom ulogom u stvaranju raznolikog, pluralističkog medijskog prostora koji ohrabruje učešće građana.

Kroz seminare i okrugle stolove medijski radnici (od novinara do urednika i direktora medijskih kuća) informirani su o svojim pravima, obavezama i odgovornostima koje proizlaze iz standarda Vijeća Evrope. Ovi skupovi uključivali su praktičnu profesionalnu obuku o primjenama sudske prakse u različitim zemljama, sticanju osnovnih vještina pravičnog i tačnog izvještavanja, očuvanju poštovanja prema manjinama i kulturološkoj raznolikosti, pronalaženju balansa između prava na slobodu izražavanja i prava na privatni i porodični život i tako dalje.

Objavljen je niz priručnika koji su prevedeni na brojne jezike i široko distribuirani – na primjer o praksi Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa članom 10 ili pravilima i regulacijama za medije u vrijeme trajanja izbornih kampanja.

Kao rezultat ovih napora, zakoni o medijima i praksa u zemljama članicama sada su puno bliže standardima Vijeća Evrope.

O autorima

Yasha Lange radi kao managing partner u MediaWorku gdje se fokusira na razvoj, implementaciju i evaluaciju aktivnosti u polju medija i komunikacija. Lange, također, radi kao konsultant u raznim državnim i međunarodnim organizacijama. Radio je na koordinaciji projekata u organizaciji Evropske komisije u jugoistočnoj Evropi i bivšem Sovjetskom Savezu, a tri godine bio je urednik jednog značajnog dnevnog lista. Nakon toga, bio je direktor Operativne grupe za medije u Briselu. Autor je četiri knjige, nekoliko objavljenih izvještaja i redovni je govornik na konferencijama. Također radi kao član upravnog odbora dvije fondacije.

Tarlach McGonagle radi kao koordinator za nastavu Informatierechta, što predstavlja jednu od glavnih komponenti IviR-ovog Masters programa. Odbranio je doktorsku disertaciju na Univerzitetu u Amsterdamu (2008) koja se bavi vezom između slobode izražavanja i prava manjina prema međunarodnom pravu. Također ima zvanje Legum Magister iz Međunarodnog prava za zaštitu ljudskih prava (sa Univerziteta u Essexu 2001) i međunarodni B.A. iz Međunarodnog prava i francuskog jezika (Nacionalni Univerzitet Irske u Galwayu 1998).

Gospodin McGonagle specijalizira se za širok dijapazon tema iz oblasti kao što su međunarodno pravo za zaštitu ljudskih prava, posebno sloboda izražavanja i religije, prava pripadnika manjinskih grupa, kulturološka i jezička prava, kao i međunarodni zakon i politike o medijima. On redovno piše ekspertske izvještaje za različite ogranke Vijeća Evrope, OSCE i ostale nevladine i međuvladine organizacije. Član je uredničkih i savjetodavnih odbora Evropskog audiovizuelnog opservatorija.

Bissera Zankova je doktor pravnih nauka iz oblasti komparativnog ustavnog prava. Diplomirala je na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sofiji „Sveti Kliment Ohridski“, a svoju magistarsku i doktorsku tezu odbranila je na CEU u Budimpešti. Radi kao konsultant u Bugarskoj državnoj agenciji za informacione tehnologije i komunikacije (DAITS) i predaje Medijsko pravo i regulative na Fakultetu žurnalističkih nauka na Univerzitetu u Sofiji „Sveti Kliment Ohridski“ i Ekonomskom univerzitetu u Sofiji.

Bissera Zankova članica je Upravljačkog odbora za medije i nove komunikacijske servise (CDMC) i ostale radne grupe Vijeća Evrope. U

posljednje vrijeme bavi se tematikom interkulturalnog dijaloga i ljudskih prava u multikulturalnim društvima.

Zankova je autorica jedne knjige, kao i mnogih članaka u bugarskim i stranim časopisima koji se fokusiraju na slobodu izražavanja i medija.

Dodatak

Praksa Evropskog suda za ljudska prava, posjetite: <http://www.echr.coe.int>

Tekstovi usvojeni od Odbora ministara Vijeća Evrope (www.coe.int/media)

Deklaracija Odbora ministara o ulozi medija zajednica u promociji društvene kohezije i interkulturalnog dijaloga usvojena 11. februara 2009.

Preporuka (2007) 3 Odbora ministara zemljama članicama o misiji javnih servisa u informacionom društvu

Preporuka (2007) 2 o medijskom pluralizmu i raznolikosti medijskih sadržaja

Smjernice Odbora ministara Vijeća Evrope o zaštiti novinara u konfliktnim i napetim situacijama usvojena 26. septembra 2007.

Deklaracija Odbora ministara o zaštiti uloge medija u demokratiji u kontekstu medijske koncentracije usvojena 31. januara 2007.

Preporuka Rec (2003) 9 o mjerama za promoviranje demokratskog i socijalnog doprinosa digitalnih emitera

Preporuke R (99) 1 o mjerama za promoviranje medijskog pluralizma.

Preporuka (97) 21 o medijima i promociji kulture tolerancije.

Preporuka (97) 20 o „govoru mržnje“.



Generalni direktorat
za ljudska prava i pravne poslove
Vijeća Evrope
F-67075 Strasbourg Cedex