



Živjeti
zajedno

*Priručnik o normama Vijeća Europe
o doprinosu medija društvenoj povezanosti,
međukulturalnom dijalogu, razumijevanju,
toleranciji i demokratskom sudjelovanju*

**Opći ured
za ljudska prava i pravne poslove
Vijeća Europe**

ŽIVJETI ZAJEDNO

**Priručnik o normama Vijeća Europe
o doprinosu medija društvenoj povezanosti,
međukulturalnom dijalogu, razumijevanju, toleranciji i
demokratskom sudjelovanju**

**Urednik
Yasha Lange**

Vijeće Europe
Travanj 2009.

ŽIVJETI ZAJEDNO

Priručnik o normama Vijeća Europe o doprinosu medija društvenoj povezanosti, međukulturalnom dijalogu, razumijevanju, toleranciji i demokratskom sudjelovanju

Urednik
Yasha Lange

Vijeće Europe
Travanj 2009.

Stavovi iskazani u ovoj publikaciji ne nameću, pravnim instrumentima spomenutim u njoj, bilo kakvo službeno tumačenje koje bi bilo pravno obvezujuće za vlasti zemalja članica, statutarne organe Vijeća Europe ili bilo koji organ osnovan na temelju Europske povelje o ljudskim pravima.

Opći ured za ljudska prava i pravne poslove
Vijeća Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

Sadržaj

PREDGOVOR, 5

SKRAĆENICE, 7

SLOBODA IZRAŽAVANJA I POŠTIVANJE DRUGIH, 9

Tarlach McGonagle

Uvod	9
Sloboda izražavanja i informacija – temeljno ljudsko prav	10
Medijsko višeglasje i raznolikost	16
Govori slobodno, ali poštuj moje dostojanstvo	20

DIJALOG, RAZUMIJEVANJE I DRUŠTVENA POVEZANOST, 23

Bissera Zankova

Uvod	23
Međukulturni dijalog i društvena povezanost.....	24
Govor mržnje i rasizam	26
Sukobi i rješenja.....	28
Nove tehnologije i novi izazovi.....	29
Javni servisi spajaju ljude.....	31
Poduka novinara	33
Mediji zajednica.....	33

SUDJELOVANJE U DEMOKRATSKOM DRUŠTVU, 37

Tarlach Mc Gonagle

Uvod	37
Rasvjetljavanje koncepta sudjelovanja 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 norma.....	51
Sloboda izražavanja i pluralizam.....	52
Promoviranje raznolikosti.....	54
Sudjelovanja.....	55
Naknadne aktivnosti.....	57

O AUTORIMA, 61

DODATAK, 63

Predgovor

Dragi čitatelji/ce,

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

Mi, autori/ce, suradnici/ce i koordinatori/ce pozdravljamo vaš interes za novi priručnik Vijeća Europe *Živjeti zajedno. Mediji i društvena povezanost...* koji se usmjerava na značajnu ulogu medija u unapređivanju dijaloga i solidarnosti među ljudima i na ulogu Vijeća Europe u promicanju normi i dobre prakse.

Sjećam se sastanaka i rasprava koji su doprinijeli nastanku ove vrijedne i pravovremene inicijative, još kada je na petom sastanku Upravljačkog povjerenstva o medijima i novim komunikacijskim servisima (CDMC), održanom 12-15. lipnja 2007., Tajništvo Povjerenstva predložio novi projekt, publikaciju okvirno nazvanu „Živjeti zajedno“. Naslov je izabran s ciljem obuhvaćanja bitnih normi Vijeća Europe koje se odnose na zajednički život u demokratskom društvu, s posebnim naglaskom na pozitivni prinos medija ovom vrijednom cilju. Točnije, ovaj naslov pokrivaio je teme ključne za miroljubivi suživot u složenim, višekulturalnim društvima, kao što su sloboda govora, društvena povezanost, raznolikost, pluralizam, tolerancija, dijalog, demokratsko sudjelovanje i sprečavanje govora mržnje i sukoba.

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

- Da se pripremi jezgrovit referentni materijal o normama Vijeća Europe koji se tiče doprinosa medija skladnom suživotu različitih skupina i zajednica u demokratskom društvu;
- Ova publikacija namijenjena je široj javnosti – kreatorima politika, vlastima, obrazovnom kadru, medijskim djelatnicima, nevladinim organizacijama, raznim zajednicama, studentima itd. Ovaj bi tekst trebao biti informativan, čitak i od pomoći svim zainteresiranim stranama u praktičnoj primjeni važnih norma.

- Kako bi se iskoristila postojeća saznanja, za izradu ovog teksta treba koristiti sposobnosti onih izvana i iznutra, odnosno trebaju ga pisati vanjski suradnici (npr. Stručnjaci/kinje i novinari/ke) i osobe unutar Vijeća Europe (npr. Članovi/ce CDMC-a i nižih organa). Vanjski koordinator/ica urednik/ica bit će zadužen za skupljanje i uređivanje priloženih tekstova,
- Cilj je predstaviti pisanu verziju ovog materijala na prvoj Konferenciji ministara Vijeća Europe nadležnog za medije i nove komunikacijske servise, koja će se održati u svibnju 2009. godine u Reykjaviku, na Islandu, i tako privući pozornost javnosti o ulozi medija i Vijeća Europe o pitanjima međukulturnog dijaloga, povezivanja 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 normama koje je postavilo Vijeće Europe i presudama Europskog suda za ljudska prava. Kao takav omogućava nam shvaćanje složene ulogu medija, a možda i potrebu za njima, radi razvoja raznolikosti, dijaloga i razumijevanja. Ova knjižica također prati ciljeve navedene u *Bijelom papiru o međukulturnom dijalogu* Vijeća Europe, koji su u svibnju 2008. godine predstavili ministri vanjskih poslova 47 zemalja članica Vijeća Europe. Suočeni s izazovima multikulturalizma, tehnologije i brzog tempa moderne komunikacije, neophodno je izgraditi mostove i sveze među kulturama, tradicijama i životnim stilovima.

Ja se, kao koordinatorica CDMC-a za ovaj projekt, nadam da će vas ova knjižica inspirirati u stvaranju živopisne i interaktivne sredine otvorene svima.

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

Bissera Zankova,
Stručnjakinja za medije, član CDMC-a,
koordinatorica CDMC-a u projektu „Živjeti zajedno“

Skraćenice

CDMC	Upravljačko povjerenstvo o medijima i novim komunikacijskim servisima
CM	Odbor ministara
EC	Vijeće Europe
ECHR	Europska povelja o ljudskim pravima
ECRI	Europsko povjerenstvo protiv rasizma i netolerancije
ECRML	Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima
ECTT	Europska povelja o prekograničnoj televiziji
EUMC	Europski nadzorni centar za rasizam i ksenofobiju
FCNM	Okvirna povelja za zaštitu nacionalnih manjina
ICT	Informacijske i komunikacijske tehnologije
NVO	Nevladine organizacije
PACE	Parlamentarna skupština Vijeća Europe

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 zlorabama. Sukladno relevantnim normama Vijeća Europe, nije toliko pitanje *treba li* staviti ograničenja na slobodu govora, već *kako* odrediti te granice i gdje ih postaviti. Razlog za to leži u činjenici da Vijeće Europe ne vidi slobodu izražavanja kao apsolutno pravo, niti ga razmatra odvojeno. Naprotiv, ovo se pravo postavlja u širi kontekst sustava ljudskih prava, koja su međusobno usko povezana.

Relevantne norme Vijeća Europe nastoje omogućiti „prijevod“ načela koji se odnose na slobodu izražavanja u *zakone, politike i prakse*; te postići promišljenu i učinkovitu primjenu ovog prava.

Europski sud za ljudska prava dosljedno je pokazao da je Europska povelja o ljudskim pravima „osmišljena da jamči prava koja nisu teorijska niti iluzorna, već praktična i učinkovita“.*

* Airey protiv Irske (1979) §24.

Takav „prijevod“ podrazumijeva uključivanje mnoštva strategija i mehanizama, od pravnih i političkih do socio-kulturoloških i obrazovnih. Promatrane zajedno, norme Vijeća Europe su umnogome usklađene, ali pojedini sporazumi i drugi tekstovi jasno odražavaju drukčije prioritete i naglaske. Treba biti svjestan značajnih formalnih razlika među normama kao i njihovih međusobnih odnosa, te njihovog pojedinačnog prinosa na širem planu. Za naše potrebe najvažniji tekstovi i mehanizmi uključuju:

Tekstovi	Mehanizmi/zaduženja
Europska povelja o ljudskim pravima (ECHR)	Europski sud za ljudska prava/ sudska praksa
Europska povelja o prekograničnoj televiziji (ECTT)	Stalni odbor/ tekstovi
Okvirna povelja za zaštitu nacionalnih manjina (FCNM)	Savjetodavno povjerenstvo/ nadgledanje rada
Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima (ECRML)	Stručno povjerenstvo/ nadgledanje rada
Tekstovi koji postavljaju norme, a nisu utemeljeni na sporazumima (preporuke, odluke itd.)	Povjerenstvo ministara (CM), Parlamentarna skupština (PACE), Venecijanska komisija, Europsko povjerenstvo protiv rasizma i netolerancije (ECRI),
Europske ministarske konferencije o politikama masovnim-medija	Ministri zemalja članica

Sloboda izražavanja i informacija – temeljno ljudsko pravo

Doseg prava na slobodu izražavanja

Dinamična napetost između temeljnog prava na slobodu izražavanja i niza drugih čimbenika daje istinsko značenje i oblik konceptu slobode izražavanja u jednom raznolikom demokratskom društvu. Čimbenici kojima ćemo se pozabaviti u posebnom pododjeljku uključuju:

- Dužnosti i obveze koje upravljaju uživanjem prava na slobodu izražavanja;
- Točno navedeni zakonski razlozi za ograničavanje prava na slobodu izražavanja;

- Prevencija zloporabe prava,
- Međudnos prava na slobodu izražavanja i drugih ljudskih prava.

Ključni sporazum Vijeća Europe, Povelja o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda (Europska povelja o ljudskim pravima, ili ECHR), ima presudan značaj za zaštitu i promicanje prava na slobodu izražavanja. U članku 10 ECHR navodi se:

1. Svatko 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 spriječava države da zahtijevaju dopuštenja za rad od radio, televizijskih i filmskih tvrtki.

2. Ostvarivanje ovih sloboda, budući da uključuje obveze i odgovornosti, može podlijegati takvim formalnostima, uvjetima, ograničenjima ili kaznama predviđenim zakonom koje su neophodne u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti, teritorijalne cjelovitosti 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 članku 10 (1) pravo na slobodu izražavanja predstavljeno je kao složeno i ono obuhvaća pravo na slobodu mišljenja i slobodu primanja i prenošenja informacija i ideja. Kao takvo, ono se sastoji od triju posebnih komponenti 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/ca, slušatelja/ica i treće strane mogu se razlikovati ili čak biti u sukobu. Govornikovo „pravo“ da izrazi rasističke stavove kosi se s „pravom“ slušatelja/ica da budu zaštićeni od rasizma, dok sve ovo treba odmjeriti u odnosu na „pravo“ ili interes treće strane da se ne dopuste rasističke izjave u javnosti.

Pravo na *traženje* informacije i ideje nije izravno navedeno u članku 10 ECHR (dok u članku 19 Međunarodnog sporazuma o građanskim i političkim pravima jeste). U praksi, pak, Europski sud za ljudska prava prepoznao je ovu dimenziju kao značajnu, posebno u kontekstu slobode medija (pogledajte ispod – stranica...).

Članak 10 ECHCR ne sprečava države u reguliranju rada audiovizualnih medija dopuštenjima za rad. U nastavku članka 10 (2) postavljaju se ograničenja temeljnog prava navedenog u prethodnoj stavci, zbog niza razloga na temelju kojih ovo pravo zakonski može biti ograničeno, pod uvjetom da su ograničenja propisana zakonom i da su neophodne u jednom demokratskom društvu. Sud opravdava ovakav pristup povezujući prihvatljivost ograničenja na slobodu izražavanja s postojanjem dužnosti i obveza koje upravljaju njezinim provođenjem. Od svih nabrojanih razloga zaštita prava drugih vjerojatno je najvažnija za odnose među skupinama u jednom raznolikom demokratskom društvu. Svako ograničavanje prava slobode izražavanja mora biti propisano zakonom i neophodno u demokratskom društvu. Ono se može koristiti isključivo ako je neophodno i uvijek ga treba tumačiti u užem smislu. Drugim riječima, pravo na slobodu izražavanja je norma, dok su bilo kakva ograničenja ovog prava iznimka.

Osim dopustivih ograničenja predviđenih člankom 10 (2) ECHR, pravo na slobodu izražavanja također može biti ograničeno na temelju članka 17 ECHR pod naslovom „Zabrana zlorabe prava“.

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

Kao takav članak 17 se može promatrati kao sigurnosni mehanizam osmišljen zbog sprečavanja zlorabe Europske povelje o ljudskim pravima ili njene uporabe u pogrešne svrhe od strane onih čije su namjere u suprotnosti s njenim sadržajem i duhom. Sud ovaj članak dosljedno primjenjuje kako bi spriječio primjenu zaštitnih mehanizama predviđenih člankom 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 članku 10 ECHR.

U slučaju Norwood, podnositelj žalbe, organizator regionalnog ogranka Britanske nacionalne stranke (ekstremne desničarske političke stranke) zalijepio je na prozor svog stana plakat 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 podnositelja molbe krivim za prekršaj protiv javnog reda.

Europski sud za ljudska prava zaključio je da presuda u njegovom slučaju ne krši članak 10 ECHR pošto su „(...) riječi i slike na plakatu ravne javnom napadu na sve muslimane u Ujedinjenom Kraljevstvu . Takav uopćen, žestok napad protiv jedne vjerske grupe, koji povezuje čitavu grupu s jednim teškim terorističkim činom, nije sukladan s vrijednostima iskazanim i zajamčenim Poveljom, posebno tolerancijom, socijalnim mirom i nediskriminacijom.

*Norwood protiv Ujedinjenog Kraljevstva

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

Sloboda izražavanja, mediji i demokracija

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;
- Učinkovito sudjelovanje u demokratskom društvu („argument iz demokracije“);
- Nedostatak povjerenja u vlasti o pitanjima reguliranja slobode izražavanja,
- Promicanje tolerancije i razumijevanja i sprečavanje sukoba.

Među nabrojanim, takozvani argument iz demokracije zauzima posebno mjesto u sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava u vezi sa člankom 10. Jasan lajtmotiv u ovoj sudskoj praksi je značaj koji se pridaje unapređivanju demokratskih načela i prakse, posebno kad su u pitanju otvorene rasprave o temama od javnog interesa.

Sud je više puta isticao značajnu ulogu medija za postizanje ovih ciljeva. Mediji mogu znatno doprinijeti javnoj raspravi šireći informacije i ideje i na taj način poduprijeti procese stvaranja stavova. Sud dosljedno ukazuje da je ovo osobito važno kada su u pitanju audiovizualni mediji zbog njihovog dometa i utjecaja. Mediji, također, mogu služiti kao prostor za javne rasprave. Ovo se osobito odnosi na nove medijske tehnologije koje imaju značajne mogućnosti za postizanje visoke razine pojedinačnog i skupnog djelovanja.

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

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

U svjetlu bitnih demokratskih funkcija koje mediji mogu ispunjavati, proučavanjem sudske prakse uviđamo tendenciju Suda za prepoznavanjem veće slobode za novinare (nasuprot običnim pojedincima). Isto se može reći za važne tekstove koji postavljaju norme usvojene od strane Vijeća Europe .

Veća sloboda ogleđa se u pravnom prepoznavanju i zaštiti posebnih novinarskih praksi i realnosti: u slobodi izvješćivanja i komentiranja tema od javnog interesa; slobodi predstavljanja i uređivanja (uključujući pribjegavanje preuveličavanju); zaštiti izvora informacija i pravu intelektualnog vlasništva. Na drugoj razini, 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.
Posljedice ove izjave o namjeri dodatno su obrađene u poglavlju 3, „Sudjelovanja u demokratskom društvu“ na stranici...

U slučaju *Özgür Gündem protiv Turske*, u zamolbi koju je podnio vlasnik časopisa tvrdi se kako su on i njegovi uposlenici bili meta napada i maltretiranja, koje je u konačnici dovelo do njegovog zatvaranja. Europski sud za ljudska prava potvrdio je da „istinsko, učinkovito 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 obvezu zaštite slobode izražavanja ovog časopisa poduzimajući „korake da učinkovito 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 samostalnosti neophodne za izvršavanje novinarskih zadataka u demokratskom društvu.

Utvrđivanje kršenja prava na slobodu izražavanja

Test koji je sastavio Sud radi određivanja mogućih prekršaja članka 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 zakonitim ciljevima – tj. biti usuglašen s nekim od ciljeva navedenih u članku 10,
- Biti neophodno za jedno demokratsko društvo – tj. odgovarati nekoj „urgentnoj društvenoj potrebi“ i biti usuglašen sa zakonitim ciljem kojem teži.

Države posjeduju određenu dozu diskrecijskog prava u svezi s regulacijom slobode izražavanja. Doseg tog diskrecijskog prava koje je pod nadzorom Europskog suda za ljudska prava nije uvijek isti. Države djeluju unutar uskog prostora procjene kad je u pitanju poštivanje političkog izražavanja, a šire

o pitanjima javnog morala, pristojnosti i religije. Ovo se često objašnjava nedostatkom suglasnosti u Europi oko toga treba li ove oblasti urediti i na koji način. Europski sud za ljudska prava ne djeluje umjesto državnih vlasti, ali može preispitati odluke koje one donesu, uzimajući u obzir prostor procjene članka 10 ECHR. Sud tako razmatra problematične iskaze u širem kontekstu i određuje jesu li razlozi koje državne vlasti navode kako bi opravdale ograničenja, te njihova primjena „relevantni i dovoljni“ u kontekstu tumačenja Povelje.²

Sud prepoznaje različite načine izražavanja, ponajprije političko, umjetničko i komercijalno. Među navedenim, političko izražavanje uživa najveću zaštitu, a komercijalno najmanju. Korist od ovakvog načelnog sustava razvrstavanja ipak je donekle ograničeno zahvaljujući često nejasnim granicama među različitim načinima i mješovitoj prirodi mnogih oblika izražavanja. Doprinoseći javnoj raspravi, jedna slika, primjerice, može biti umjetnički iskaz, a istodobno može prenositi kontroverznu političku poruku.

Medijsko višeglasje i raznolikost

Demokratskim društvima potreban je prostor za javnu raspravu. Kako ni one, ipak, nisu bez mane, javne rasprave neizostavno povlače nesuglasice, rasprave i sučeljavanja među suprotstavljenim gledištima. Takve nesuglasice i sučeljavanja – čak i kada su iskazani na grub način – u pravilu su zaštićeni člankom 10 (pošto on štiti ne samo sadržaj informacija i ideju već i formu kojom su iskazane).

Poznata je ocjena Europskog suda za ljudska prava u slučaju *Handyside* da je neophodno osigurati neometanu protočnost informacija i ideja koje „vrijeđaju, šokiraju ili uznemiravaju državu ili bilo koji dio javnosti“ u svrhu zaštite „pluralizma, tolerancije i širokogrudnosti bez kojih ne postoji ‘demokratsko društvo’“.³

Raznolikost ipak zahtijeva određeno usuglašavanje (ponekad) suprotstavljenih interesa većinskih i manjinskih skupina 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 skupine, demokracija ne znači jednostavno da interesi većine moraju uvijek prevladati: neophodno je postići ravnotežu koja će omogućiti pravičan i prikladan tretman manjina i izbjegavati bilo kakve zloporabe od onih u dominantnom položaju.⁴

Sud smatra slobodu izražavanja, raznolikost i toleranciju veoma bitnim za učinkovitu političku demokraciju. Ovo je zasnovano na temeljnom načelu prema kojem bi u demokratskom, pluralističkom društvu svi trebali biti sposobni učinkovito sudjelovati u javnoj raspravi.

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

Sud je ocijenio da je „u demokratskom društvu čak i malim i neformalnim skupinama koje provode kampanje (...) neophodno omogućiti da svoje aktivnosti vrše učinkovito (...) i postoji značajan javni interes da se takvim skupinama i pojedincima izvan „glavne struje“ omogući prinos javnoj raspravi i širenje informacija i ideja o stvarima od općeg javnog interesa (...)“

Gore navedeni primjeri jasno su povezani s „argumentom iz demokracije“ za slobodu izražavanja. Promocija tolerancije, razumijevanja i sprečavanje sukoba također su moćni argumenti. Što više različite skupine znaju jedne o drugima i što je veća međusobna povezanost, manji je rizik da će doći do društvenih napetosti. Mediji koji informacije donose široj javnosti i služe kao prostor za razmjenu mišljenja i raspravu mogu imati važnu ulogu u promicanju raznolikosti i tolerancije u javnoj raspravi.

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

Medijsko višeglasje trajna je briga Vijeća Europe. Prema sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava, država je ključni čimbenik jamstva višeglasja u medijskom prostoru.

Za javne vlasti ovo načelo ima praktične posljedice koje su se razvile djelomično kroz sudsku praksu ovog suda, a djelomično na temelju Europske povelje o prekograničnoj televiziji (ECTT), a pogotovo na temelju raznih tekstova koji postavljaju norme usvojene od strane Odbora ministara, Parlamentarne skupštine Vijeća Europe (PACE) i Europskog povjerenstva za demokraciju kroz pravo (poznatije kao Venecijanska komisija, savjetodavno tijelo Vijeća Europe za ustavna pitanja).

Članak 10 bis ECTT, pod naslovom „Medijsko višeglasje“, zahtijeva od država „da nastoje izbjegavati da medijski servisi (...) unutar njihove nadležnosti (...) objavljuju ili prenose (...) sadržaje koji ugrožavaju medijsko višeglasje“. Ova odredba je nejasno formulirana i jedina obveza koju ona nameće državama je da ovo „nastoje izbjegavati“. Ipak, ona ističe „značaj ovog pitanja“.⁵ Razni tekstovi Odbora ministara nude više detalja i bolje razumijevanje njihovih ciljeva. Rani primjer njihove uključenosti u ovu problematiku predstavlja Povelja o slobodi izražavanja i informiranja (1982), u kojoj se navodi da bi države „trebale usvojiti politike osmišljene tako da što više doprinose medijskom višeglasju i raznolikosti izvora informacija, na taj način nudeći mnoštvo ideja i mogućnosti“. Povelja postavlja državama cilj da omoguće „postojanje velikog broja neovisnih i samostalnih medija koji bi odražavali raznolikosti ideja i stavova“.

Usvajanje *Preporuke R (99) 1 o mjerama za promicanje medijskog višeglasja* predstavlja značajnu prekretnicu u ovom smislu. U međuvremenu je ovaj tekst postao manje važan zahvaljujući detaljnom i širokom pristupu *Preporuke (2007) 2 o medijskom višeglasju i raznolikosti medijskih sadržaja i Povelje o zaštiti uloge medija u demokraciji u kontekstu medijske koncentracije*.

Preporuka (2007) 2 razlikuje strukturalnu različitost i raznolikost sadržaja koje tretira tako da odražava osobitosti novih tehnologija. Ona, također, pokazuje svijest o tomu koliko su značajne mjere za izgradnju kapaciteta koji bi osigurali učinkovitu uporabu medijskih tehnologija, te izdvaja posebne potrebe manjina i drugih grupa.

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

U Preporuci (2007) 2 navode se opća načela značajna za promicanje (I) strukturalne različitosti medija i (II) raznolikosti sadržaja; zemlje članice trebale bi nastojati, raznolike medijske izvore, koji su u rukama različitih vlasnika, kako privatnih tako i javnih, učiniti dostupnim javnosti, uzimajući u obzir svojstva medijskog tržišta, pogotovo osobite tržišne aspekte i aspekte nadmetanja.

Raznolikost načina komunikacije dostupnih javnosti ne jamči raznolikost informacija i medija. Zemlje članice trebale bi stoga definirati i primijeniti aktivnu politiku u ovoj oblasti, uključujući postupke nadzora, te usvojiti sve neophodne mjere da se, dovoljno raznovrsne informacije, stavovi i programi, šire medijima i budu dostupni javnosti.

Opće nadležnosti javnih medijskih servisa zahtijevaju od njih služenje svim segmentima društva. Njihove nadležnosti često uključuju osobiti zahtjev za promicanjem demokracije i razumijevanja među različitim skupinama u društvu. Doprinos javnih medijskih servisa, kako potencijalni tako i stvarni, značajan je i njegova je vrijednost skladno tomu i prepoznata u mnogim tekstovima Vijeća Europe o kojima će biti govora u Poglavlju 2.

Parlamentarna skupština Vijeća Europe, također, dosljedno iskazuje zabrinutost zbog trendova medijske monopolizacije. Ona je objavila preporuke u svezi s ovom tematikom općenito⁶, kao i preporuke koje se bave situacijom u pojedinim zemljama (*Odluka (1387) 2004 o monopolizaciji elektroničkih medija i mogućoj zlorabi vlasti u Italiji*). Medijska monopolizacija u Italiji također je bila predmetom istrage Venecijanske komisije. Medijsko je višeglasje uključeno i u preporučene pokazatelje za medije u demokraciji (navedene u parlamentarnoj povelji pod istim imenom - br. 1636 (2008)). Upravljačko povjerenstvo Vijeća Europe o medijima i novim komunikacijskim servisima (CDMC) bavi se pitanjima medijske raznolikosti u zemljama članicama. Njih posebno zanima kakve se politike stvaraju kao odgovor na medijsku monopolizaciju.

Konačno, treba prepoznati značajan potencijalni, a i stvarni, prinos ostalih normativnih tekstova u promidžbi medijskog višeglasja, na primjer u

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

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

Govori slobodno, ali poštuju moje dostojanstvo

Iako Europska povelja o ljudskim pravima izravno ne prepoznaje ljudsko dostojanstvo kao posebno pravo, očuvanje dostojanstva očito je sukladno s općim ciljevima povelje. I zaista, sud je naveo da je „sama bit povelje uvažavanje ljudskog dostojanstva i sloboda“⁷. Također je naveo da „tolerancija i poštivanje jednakog dostojanstva svih ljudi predstavljaju temelje demokratskog, pluralističkog društva“⁸.

Sud se bavi pitanjima ljudskog dostojanstva u kontekstu različitih odredbi, uključujući onu o zabrani mučenja. „Rasno motivirano nasilje“ smatra se „posebnim napadom na ljudsko dostojanstvo, a uzimajući u obzir teške posljedice koje iz njega proizlaze, od vlasti zahtijeva poseban oprez i odlučnu reakciju“. Sud je više puta prepoznao negativni utjecaj koji „govor mržnje“ može imati na ljudsko dostojanstvo. Na isti način poricanje Holokausta se u pravilu smatra nečim što vrijeđa dostojanstvo njegovih žrtava i kao takav ne uživa zaštitu Europske povelje o ljudskim pravima.

Član 7 (1) ECTT inzistira da objavljeni materijal mora (u načinu svog predstavljanja i sadržaju) „poštovati čovjekovo dostojanstvo i temeljna prava drugih“.

Nedostatak jasne i obvezujuće definicije otežava procjenu za koje se to vrste iskaza može s pravom smatrati da narušavaju ljudsko „dostojanstvo“. Iz ovog se razloga procjene važnih norma Vijeća Europe ne bi trebale usmjeriti isključivo na odredbe koje izravno spominju dostojanstvo, već i na one koje se bave stvarima koje ga mogu ugroziti, na primjer „govorom mržnje“.

7 Pretty protiv Ujedinjenog Kraljevstva (2002) §65

8 Günduz protiv Turske (2004) § 40

Kada sažmemo ovaj niz norma možemo prepoznati dva glavna pristupa Vijeća Europe ovoj problematici: 1) prevencija, zabrana i kažnjavanje određenih vrsta iskaza (npr. poticanje mržnje, rasističke izjave), 2) promicanje tolerancije, razumijevanja i rasprave među skupinama i kulturama.

Ovakav dvostruki pristup vodi podrijetlo od ključne presude koju je Europski 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 razgovor u kojem su navedene izjave članova grupe poznate kao „Zelene jakne“. Novinar je osuđen uglavnom zato što im se nije suprotstavio, niti se ogradio od izjava intervjuiranih osoba. *

Europski 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 se „metode objektivnog i uravnoteženog izvještavanja mogu značajno mijenjati u ovisnosti, između ostalog, o kojem se mediju radi. Nije nadležnost ovog suda, niti, pak, nacionalnih sudova, nametanje svojih stavova medijima o pitanju izbora načina izvješćivanja koje će njihovi novinari koristiti. U ovom kontekstu Sud podsjeća da član 10 ne štiti samo sadržaj iskazanih ideja i podataka već i oblik kojim se oni prenose“. †

*Jersild v. Danska (1994)

† Ibid §31

Ovo osnovno načelo ima najveći značaj za važne aktivnosti koje postavljaju norme Vijeća Europe, npr. pri provođenju nadzora rada FCNM-a i ECRI-ja u pojedinim zemljama. Načelo je uobičajeno i detaljnije razrađeno kroz dvije ključne preporuke koje je usvojio Odbor ministara 1997., *Preporuka (97)20 o „govoru mržnje“* i *Preporuka (97) 21 o medijima i promicanju 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 imati u širenju govora mržnje, a drugi mogućim pozitivnim prinosom medija u borbi protiv takvih iskaza. Glavni razlog za odluku obrazložen je ovako:

Što se tiče širenja rasizma i netolerancije u načelu postoji prostor za nametanje pravno obvezujućih norma, koji ne krše pravo na slobodu izražavanja i načelo uredničke neovisnosti. Međutim, kada je u pitanju promicanje pozitivnih prinosa medija treba biti oprezan da se ova načela 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 djelatnika prema multikulturalizmu i toleranciji. Ovo uključuje organiziranje programa poduke, olakšavanje pristupa medijima različitim skupinama u društvu, promicanje izrade međukulturnih programa, izbjegavanje negativnog izvješćivanja o određenim skupinama i stvaranje stereotipa o njima.

Posebna pozornost također se poklanja potrebi da se zaštiti ljudsko dostojanstvo u tehnološkom okruženju koje se mijenja, npr. u *Preporuci (2003) 9 o mjerama za promicanje demokratskog i socijalnog prinosa digitalnog objavljivanja* i *Deklaraciji o europskoj politici za nove informacijske tehnologije (1999)*.

Ostale se preporuke usmjeravaju na zaštitu dostojanstva u posebnim slučajevima, na primjer pri predstavljanju nasilja u elektroničkim medijima, te na demokratski i socijalni prinos digitalnog objavljivanja i tako dalje. Što se tiče određenih televizijskih formata (pogotovo reality tv), posebno je značajna Izjava Stalnog povjerenstva za prekograničnu televiziju iz 2002. koja ističe potrebu da televizijski programi uvažavaju ljudska prava i temeljna prava drugih.

Da zaključimo: Energična, otvorena rasprava u jednom demokratskom, raznolikom društvu ne može se postići bez prethodno dobro osiguranog prava na slobodu izražavanja. Prema važećim normama Vijeća Europe, čak su i ograničenja ovih prava osmišljena tako da najbolje služe interesima demokratskog i raznolikog društva. Pristup koji dijele svi važni sporazumi i ostali normativni tekstovi nastoji otvoriti prostor kritičkom sudjelovanju i raspravi među različitim skupinama u društvu koje zauzimaju različite stavove, ali i osiguravanju pretpostavke da ovaj prostor ostane tolerantan i ne bude uništen mržnjom.

Dijalog, razumijevanje i društvena povezanost

Bissera Zankova

Uvod

Vijeće Europe je više puta potvrdilo kako mirni suživot u pluralističkoj Europi ovisi o dijalogu i razumijevanju. Na Prvom sastanku šefova država i vlada održanom 1993. naglašeno je da je kulturološka raznolikost dio bogatog naslijeđa Europe, te da tolerancija jamči otvoreno, napredno društvo. Na Trećem sastanku šefova država i vlada održanom 2005. *Međukulturna rasprava* istaknuta je kao primarna metoda za prevenciju sukoba, kao i za osiguravanje integracije i društvenog povezivanja.

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

Prilozi Preporuci R (97) 21 detaljno razrađuju ulogu medija:

- Da točno izvještavaju o rasizmu i netoleranciji;
- Da daju usuglašenu sliku pojedinaca i skupina, predstavljajući njihova osobita gledišta,
- Da ukažu javnosti na negativne društvene posljedice netolerancije i da obrazuju ljude, budu otvoreni te cijene različitosti kao izvor bogatstva.

Moćni objavljiivači posebno bi trebali doprinostiti društvenoj povezanosti i skretati pozornost na značaj dijaloga u višekulturnim društvima. Objavljiivači bi, također, trebali odvajati vrijeme za predstavljanje života i tradicija različitih etničkih, vjerskih i drugih zajednica i ulagati napore u njegovanju multikulturalnosti.

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

Međukulturni dijalog i društvena povezanost

Bijela knjiga o međukulturnom dijalogu (2000) definira međukulturni dijalog kao „otvorenu, učtivu razmjenu stajališta među pojedincima ili skupinama s različitom etničkom, kulturološkom, vjerskom i jezičnom pozadinom i naslijeđem, na temelju uzajamnog razumijevanja i uvažavanja. On djeluje na svim razinama – unutar pojedinih društava, među različitim društvima unutar Europe, te između Europe i svijeta.

Međukulturni dijalog bi trebao biti više od puke razmjene stajališta. Smatra se da on, također, može doprinositi boljem i dubljem razumijevanju ideja i ponašanja drugih grupa. Kao takav, ima vitalni značaj za društvenu povezanost.

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

Sud je istaknuo koliko je bitna kulturološka i vjerska raznolikost za njegovanje društvene povezanosti u jednom demokratskom društvu. U presudi se navodi:

„Iako u određenim slučajevima interesi pojedinaca moraju biti podređeni interesima skupine, demokracija ne znači jednostavno da gledišta većine moraju uvijek prevladati: neophodno je postići ravnotežu koja će osigurati pravičan i prikladan tretman manjina i izbjeći bilo kakve zloporebe od strane onih u dominantnom položaju. (...)

„Pluralizam se, također, gradi na temelju istinskog prepoznavanja i uvažavanja raznolikosti i dinamike različitih kulturoloških tradicija, etničkih i kulturoloških identiteta, vjerskih uvjerenja, umjetničkih, književnih i socio-ekonomskih ideja i koncepata. Skladno međudjelovanje pojedinaca i skupina s različitim identitetima neophodno je za postizanje društvene povezanosti. „†

*Gorzelik i drugi protiv Poljske (2004)

† Ibid. § 90ff.

Međukulturni dijalog ovisi o pravičnoj primjeni vladavine zakona, poštivanju ljudskih prava i zahtijeva zalaganje svih dijelova društva. Ovakvo tumačenje prvi se put pojavljuje u Faro deklaraciji (2005) koju su usvojili zamjenici ministara na 50. godišnjici Europske povelje o kulturi. Ovaj dokument svjedoči o posvećenosti europskih zemalja „promoviranju modela demokratske kulture, podupiranju zakona i institucija, aktivnom uključivanju civilnog društva i građana, te osiguravanju raznolikosti kao izvora uzajamnog obogaćivanja, promicanja političkog, međukulturnog i međureligijskog dijaloga.“

U novije vrijeme dimenzije šire politike navedene su u *Deklaraciji za promicanje međukulturnog dijaloga*, usvojenoj na Konferenciji ministara kulture u Bakuu (prosina, 2008.). Međukulturni dijalog, kako se navodi, zahtijeva stalno međudjelovanje između različitih sektora koji sudjeluju u izradi politika i puno sudjelovanje različitih zainteresiranih strana uključujući javne vlasti, medije i civilno društvo.

Međureligijski dijalog ključni je element dijaloga u modernim društvima. Godišnji skupovi Vijeća Europe o religijskoj dimenziji međukulturnog dijaloga predstavljaju novi i obećavajući poticaj za poboljšanje razumijevanja, smanjivanje napetosti i povećanje uzajamnog povjerenja. U temelju ovoga je ideja da bi religijske skupine 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 skupština predstavila je koncept ravnoteže između dva potencijalno suprotstavljena prava *Odluci 1510 (2006) o slobodi izražavanja i poštivanju vjerskih uvjerenja*. U njoj se navodi da ne postoje posebna ograničenja prava na slobodu izražavanja za vjerske grupe, osim onih već spomenutih u članku 10 ECHR. Ona istovremeno skreće pozornost na činjenicu da govor mržnje usmjeren prema vjerskim skupinama nije sukladan s ECHR i sudskom praksom ovog suda.

Ovakav pokušaj postizanja ravnoteže pridaje dodatni značaj međukulturnom i međureligijskom dijalogu za mirni suživot, naglašava se u izvještaju Venecijanske komisije o svezi između slobode izražavanja i slobode religije.⁹

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.)

Jedan od zaključaka potvrđuje da „nije isključivi, čak ni prvi zadatak sudova pronalaženje ravnoteže između religijskih sloboda i slobode izražavanja, već je to zadatak čitavog društva, putem razumnih rasprava između svih njegovih dijelova, kako vjernika tako i nevjernika“.

Govor mržnje i rasizam

Iako mediji mogu doprinijeti dijalogu i razumijevanju, oni, također, mogu biti čimbenikom u stvaranju društvenih napetosti stvaranjem stereotipa i netočnim izvještavanjem. A što je još gore, mediji mogu širiti „govor mržnje“ ili komentare utemeljene na rasnoj i etničkoj diskriminaciji. Ovo, naravno, nije poželjno u jednom društvu, štoviše, može se reći da je ovako što nedopustivo. Nameće se pitanje gdje povući razdjelnicu 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, promiču, 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, useljenicima ili osobama imigrantskog podrijetla...“

Europski sud za ljudska prava navodi da je „posebno svjestan vitalnog značaja borbe protiv rasne diskriminacije u svim njenim oblicima i očitovanjima“¹⁰. Sud je, također, iznio mišljenje da se „iz načelnih razloga u određenim demokratskim društvima kažnjavanje ili, čak, sprječavanje svih oblika iskaza koji šire, potiču, promiču, ili opravdavaju 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 jesu 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 Europskom sudu za ljudska prava i sudskoj praksi o govoru

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

Različita europska tijela bave se diskriminacijom i govorom mržnje, usmjeravajući se također na medije i društveno povezivanje.

Europsku agenciju za temeljna prava (FRA) osnovao je EC u veljači 2007. sa zadatkom preuzimanja poslova Europskog nadzornog centra za rasizam i ksenofobiju (EUMC). FRA nastavlja s istraživanjem slučajeva rasizma i ksenofobije u Europi¹³ u suradnji s nacionalnim i međunarodnim tijelima i organizacijama, pogotovo s Vijećem Europe.

Europsko povjerenstvo protiv rasizma i netolerancije (ECRI) je specijalizirano nadzorno tijelo Vijeća Europe koje se bavi rasizmom, ksenofobijom, antisemitizmom i netolerancijom i objavljuje izvješća o stanju u pojedinim zemljama. Ovo je povjerenstvo usvojilo 11 općih preporuka o politikama kako 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 uspoređivanje i kao izvor inspiracije.¹⁴ U studenom 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 ravnoteža među ovim dvama

mržnje molimo Vas konzultirajte Weber Anne (2009) "Manuel sur le discours de haine", Priručnik Vijeća Europe, 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), Izvješće: 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 Usporedite, 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.

temeljnim pravima mora definirati kroz zakone, uz odgovarajuće zaštitne mehanizme, te da mora biti obazrivo primijenjen“.¹⁵

Sukobi i rješenja

Društvene napetosti i sukobi 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 Povjerenstva Odbora 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 i sigurnosnih razloga)“. U takvim izvanrednim okolnostima neophodno je da mediji izvješćuju javnost o pojavama kao što su kršenje ljudskih prava. To je bit *Preporuke (96) 4 Odbora ministara o zaštiti novinara u konfliktnim i napetim situacijama*. Ovaj dokument preporučuje zemljama članicama poduzimanje akcije i razvijanje politike koja se usmjerava na prevenciju kao što su primjerena osiguranja, linije za pomoć, te pogodni i sigurni uvjeti za rad. On, također, poziva države članice upozoriti medijske organizacije, novinare i stručne organizacije da poduzmu bitne preventivne mjere za osiguranje fizičke sigurnosti novinara.

Iako je normalni 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 učinkovitom razrješenju sukoba i razotkrivanju zloraba koje one sa sobom nose (Poglavlje V, principi 17 i 18). *Smjernice*, također, pozivaju medije na uvažavanje profesionalnih norma.

Stoga, radi rješavanja kriznih situacija, Odbor ministara zahtijeva otvorenost u kombinaciji s 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 Europe o zaštiti prava na slobodu izražavanja i informacija u kriznim vremenima (2007) vide medije kao rješenje kriznih situacija pod uvjetom da ispunjavaju etičke norme. U smjernicama se navodi:*
2. „U uvjerenju da medijsko izvješćivanje može biti ne samo od iznimnog značaja u kriznim situacijama pružajući točne, blagovremene i sveobuhvatne informacije, već i da medijski djelatnici mogu doprinijeti prevenciji ili rješavanju određenih kriznih situacija, pridržavajući se najviših profesionalnih norma i njegujući kulturu tolerancije i razumijevanja među različitim skupinama u društvu.“(...)
3. Medijski se djelatnici moraju pridržavati najviših profesionalnih i etičkih norma pogotovo u kriznim situacijama, imajući na umu svoje posebne odgovornosti da u ovakvim trenucima javnosti pruže pravovremene, činjenične, točne 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 dosad neviđene prilike u kreiranju, proizvoda i distribuiranju sadržaja, aktivno sudjeluju na društvenim mrežama i stječu 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 dostojanstva, brzo i neograničeno širenje netočnih informacija, srozavanje norma novinarske struke i ograničen pristup određenim skupinama.

Deklaracija Odbora ministara o ljudskim pravima i vladavini zakona u informacijskom 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 promicanje vrijednosti interneta u službi javnosti* naglašava društvene i etičke dimenzije informacijskog društva. Ona posebno naglašava vrijednost interneta u službi javnosti kao alata neophodnog za svakodnevne aktivnosti ljudi i za ukorjenjivanje kulture razgovora i uzajamnog uvažavanja.

Zaštita i promicanje ovih vrijednosti zahtijevaju usklađene napore: pristup informacijama, zaštita dostojanstva odraslih osoba i malodobnika, zaštita potrošača, kao i zaštita privatnosti moraju biti osigurani od strane 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 jezična raznolikost. Marginaliziranim je skupinama neophodno omogućiti obuku o korištenju ICT i informacijsko opismenjavanje.

Osim ograničene dostupnosti određenim skupinama i zaštiti dostojanstva malodobnika, internet postavlja i druge izazove iz oblasti ljudskih prava i mirnog suživota. Europsko povjerenstvo protiv rasizma i netolerancije (ECRI) usvojilo je opću preporuku o politikama za borbu protiv širenja rasističkog, ksenofobnog i antisemitističkog materijala internetom (2000). Ona ukazuje na moguće negativne učinke interneta, pogotovu u smislu širenja rasističkih sadržaja preko granica i poziva vlade zemalja članica Vijeća Europe da poduzmu određene aktivnosti.

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

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

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

Poduzimaju kontinuirane napore za obuku agencija za provedbu zakona u svezi s problemom širenja rasističkog, ksenofobnog i antisemitističkog materijala internetom“.

Preporuka ujedno ističe postojanje dosad 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 objavljiivači smatraju se bitnim elementom u demokratskim društvima koji služi potrebama svih ljudi. Vijeće Europe već dugo naglašava vrijednost javnih objavljiivača, pružajući podršku njihovoj ulozi u unošenju raznovrsnosti informacija, njegovanju sudjelovanja u demokraciji, te promoviranju društvene povezanosti.

Uloga namijenjena javnim objavljiivačima ogleda se u njihovoj misiji koja se spominje u različitim aktima Vijeća Europe. Njihova glavna misija je „pružati podršku temeljnim političkim, pravnim i socijalnim strukturama demokratskih društava“.

U Preporuci (2007) 3 Odbora ministara o misiji javnih servisa u informacijskom društvu navodi se da se od javnih objavljiivača očekuje da budu referentna točka svim članovima društva, prostor za demokratske rasprave (njegujući tako demokratsko sudjelovanje) i čimbenik u postizanju socijalne povezanosti i integracije pojedinaca i zajednica.

Štoviše, javni servisi trebali bi biti izvor nepristranih, raznovrsnih i neovisnih vijesti i informacija koji nudi visokokvalitetne i inovativne audiovizualne sadržaje, doprinoseći stvaranju audio-vizualnog materijala koji je važan za kulturno naslijeđe zemalja članica, a i čitave Europe.

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 suprotni ciljevi, označuju granice misije i funkcioniranja javnih servisa.

Javni servisi nastoje ovo postići nudeći različite sadržaje utemeljene na različitim platformama, različitim skupinama u društvu.

- Oni trebaju nuditi vijesti, obrazovne, kulturne, sportske i zabavne programe koji zadovoljavaju stavove i ukuse svih društvenih slojeva i skupina, tako doprinoseći raznolikosti, povezivanju i razumijevanju, ohrabrujući audiovizualnu kreativnost, javnih servisa u promicanju kulturoloških raznolikosti i identiteta;

- Oni, zatim, trebaju integrirati sve zajednice i skupine, uključujući manjinske skupine, mlađe i starije osobe, te osobe s materijalnim i zdravstvenim poteškoćama, predstavljajući njih i njihove probleme. Također, trebaju promicati sadržaje namijenjene ovim skupinama, 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 novih tehnologija, interaktivnih servisa i digitalne platforme.¹⁶ Treba iskoristiti ukazanu priliku za pružanje podrške društvenom uključivanju i demokratskoj raspravi: uz učinkovitu uporabu interaktivnih servisa, javni servisi mogu poticati mlade ljude na uključivanje u raspravu i privlačenje potencijalno marginaliziranih građana, kao što su pripadnici manjinskih grupa, podnositelji zahtjeva za azil, iseljenici i useljenici.

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

I zaista, uvodnik Preporuke (2007) 3 Odbora ministara zemljama članicama o misiji javnih servisa u informacijskom društvu govori o „pojavi javnih servisa kao nove zblizavajuće pojave“.

Preporuka sadrži niz načela koji trebaju poslužiti kao smjernice i poziva na *proširenje i svakovrsnost* misije radi uključivanja novih komunikacijskih servisa i platformi. Zemlje članice pozivaju se omogućiti tehničke, pravne i financijske uvjete potrebne javnim objavljiivačima za ispunjavanje ove uloge. Za pomoć zemljama članicama CDMC radna grupa o medijskim javnim servisima u informacijskom društvu sastavila je „Zbirku dobrih praksi: kako zemlje članice omogućavaju pravne, financijske, tehničke i ostale uvjete potrebne kako bi se javnim servisima omogućilo provođenje njihove misije“ (MC-S-PSM)¹⁷

16 Za više informacija pogledajte izvješće o javnim servisima i promicanju značajnijeg demokratskog sudjelovanja pojedinaca, koji je pripremila CDMC radna grupa za javne servise u informacijskom društvu (MC-S-PSM) na: <http://www.coe.int/media>

17 Izvješće će uskoro biti dostupno na <http://www.coe.int/media>.

Poduka novinara

Obrazovanje i poduka dugoročni su prioriteti Vijeća Europe. U raznim se dokumentima ove organizacije naglašava ključna uloga obrazovanja radi postizanja društvene povezanosti i razumijevanja, a u praksi je Vijeće Europe usko uključeno u poduku predstavnika medija u širokoj lepezi tema.

Parlamentarna skupština Vijeća Europe u svojoj *Preporuci 1789 (2007) o obrazovanju i poduci novinara* poziva zemlje članice pružiti podršku organizaciji stručnih tečajeva za poduku novinara uz pomoć Vijeća Europe, po mogućnosti u suradnji s medijima i medijskim strukovnim organizacijama, i uključivanjem sveučilišta, tako stvarajući mreže središnjica za poduku, te organiziraju razmjene novinara s obrazovnim institucijama i medijskim tvrtkama kroz programe ostvarene u suradnji s Europskom unijom.

Bijela knjiga o međukulturnom dijalogu skreće posebnu pozornost na značaj međukulturnih vještina – potrebno je da medijski djelatnici pokažu odgovarajuću dozu razumijevanja ljudskih prava, poznavanje povijesti i razumijevanje različitih kultura kako bi se na pravi način uhvatili ukoštac s izazovima izvješćivanja u višekulturalnom društvu. Naglasak u poduci novinara iz vodećih medija može biti na njihovom senzibiliziranju prema izvješćivanju o manjinama, dok novinari pripadnici manjinskih skupina mogu biti uključeni u poduke namijenjene poboljšavanju njihovih jezičnih vještina, kao i proizvodnji sadržaja, uključujući programe na regionalnim i manjinskim jezicima.

Relevantni sudionici, vlasti, civilno društvo, vlasnici medija, strukovna udruženja novinara i obrazovne institucije, pozivaju se na osiguravanje kriterija tako da pristupi ovim tečajevima budu pravični i kako bi se novinari predstavnici manjinskih skupina, kao i vodećih medija, mogli uključiti. Sve u svemu, plan i program ovih poduka trebao bi odražavati raznolikost europskih društava i na taj način doprinijeti ulozi medija u stvaranju dijaloga i razumijevanja.

Mediji zajednica

Odbor ministara je 2007. godine usvojio dva dokumenta za postavljanje norma koji ukazuju na potrebu stvaranja različitih vrsta medija radi doprinosa

pluralizmu i različitosti: *Deklaracija o zaštiti uloge medija u demokraciji u kontekstu medijske koncentracije* (31. siječanj 2007.) i *Preporuka o medijskom višeglasju i raznolikosti medijskih sadržaja* (CM/Rec (2007)). Oba dokumenta naglašavaju mogućnosti medija zajednica, te lokalnih, manjinskih i društvenih medija u omogućavanju prostora za dijalog, odgovarajući na osobite potrebe ili zahtjeve određenih skupina u civilnom društvu, služeći kao čimbenik društvene povezanosti i integracije. Povelja Odbora ministara posvećena isključivo medijima zajednica uslijedila je 2009. godine: *Povelja o ulozi medija zajednica u promidžbi društvene povezanosti i međukulturnog dijaloga*.

Zbog razlika u lokalnim okružjima i načinima funkcioniranja ovih medija, u Europi ne postoji jedinstvena definicija medija zajednica, kao što ne postoji ni jedinstveno nazivlje u svezi s ovom tematikom: medije zajednica, također, nazivaju „trećim sektorom“, „manjinskim medijima“, ili „društvenim ili građanskim medijima“. Ipak, gore spomenuta Povelja nudi slijedeću definiciju medija zajednica: „mediji koji dijele neke od slijedećih karakteristika: neovisnost od vlasti, od tržišnih 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 uključenju i međukulturnim praksama“.

Mediji zajednica predstavljaju zaseban sektor. Oni su dopuna javnim servisima i komercijalnim medijima i upravo ih zbog toga ponekad nazivaju „trećim medijskim sektorom“. Ovi mediji prisutni su u mnogim zemljama članicama Vijeća Europe, a prema nekim izvješćima 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 uspješno doprijeti do manjinskih grupa. Oni služe mnogim društvenim potrebama i ispunjavaju uloge koje ni tržišno orijentirani mediji ni javni servisi nisu u stanju ispuniti ili preuzeti na primjeren način i u punom opsegu.

U današnjem znatno izmijenjenom medijskom okruženju mediji zajednica mogu igrati bitnu ulogu, posebno u promicanju društvene povezanosti, međukulturnog dijaloga, kao i kulture razumijevanja među različitim etničkim, kulturološkim i religijskim skupinama u civilnom društvu.

Povelja o ulozi medija zajednica u promicanju društvene povezanosti i međukulturnog dijaloga naglašava da su mediji zajednica u stanju poboljšati javnu raspravu, političko višeglasje i svijest o postojanju različitih stajališta,

osobito pružajući, različitim skupinama u društvu, uključujući kulturološke, jezičke, etničke, vjerske i druge manjine, priliku da primaju i šalju informacije, iskazuju stavove i razmjenjuju ideje. Prema ovoj povelji, mediji zajednica također posjeduju mogućnosti angažiranja u zajednici i demokratskog sudjelovanja na lokalnoj i regionalnoj razini.

Prepoznajući pozitivnu ulogu koju mediji zajednica mogu igrati u oblastima društvene povezanosti i međukulturnog dijaloga, Vijeće Europe u ovoj Povelji ukazuje da, u određenim slučajevima, mediji zajednica istovremeno mogu doprinijeti društvenoj izolaciji ili netoleranciji. Kako bi se izbjegao ovaj rizik, neophodno je da mediji zajednica uvijek poštuju bitne vrijednosti novinarske struke i etičke norme zajedničke svim medijima. U tom smislu, povelja poziva medije zajednica da osvijeste svoju misiju u promicanju dijaloga i razumijevanja i da u ovu svrhu izrade i usvoje profesionalne pravilnike ili unutarnje smjernice, te osiguraju njihovo poštivanje.

Uzimajući u obzir dodatne vrijednosti medija zajednica i njihovu pozitivnu ulogu u oblastima društvene povezanosti i međukulturnog dijaloga, Odbor ministara Vijeća Europe u Povelji iskazuje podršku medijima zajednica i naglašava kako je neophodno pozabaviti se pitanjem prilagodbe pravnih okvira koji bi omogućili razvoj medija zajednice i primjereno provođenje njihovih društvenih uloga.

Prema ovoj Povelji, ispravno funkcioniranje medija zajednica ovisi o nizu konkretnih *tehničkih*, *financijskih* i *obrazovnih* elemenata. Ovo znači da država mora omogućiti odgovarajući broj zemaljskih radiofrekvencija, kako u analognim tako i u digitalnim okruženjima, kao i primjerenu financijsku podršku na nacionalnoj, lokalnoj i regionalnoj razini. Ovakva izravna i neizravna podrška mora se uspostaviti s obzirom na aspekte nadmetanja u ovom sektoru.

Zemlje članice trebaju istražiti praktične mogućnosti i tako pomoći medijima zajednica u daljem razvoju i ostvarivanju njihove uloge u promicanju društvene povezanosti i međukulturnog dijaloga. Svaka država sama odlučuje koje *posebne* (praktične) korake valja poduzeti, u ovisnosti od konkretnog nacionalnog konteksta i stupnja razvoja sektora medija zajednica.

ŽIVJETI ZAJEDNO

Sudjelovanje u demokratskom društvu

Tarlach Mc Gonagle

Uvod

Razina sudjelovanja u demokratskom društvu može se odrediti prema tome koliko je moguće učinkovito provoditi čitav niz prava. Ova prava uključuju, kao prvo, pravo na slobodu izražavanja, pravo na slobodu okupljanja i udruživanja, pravo glasa i sudjelovanja na izborima i tako dalje. Iako Europska povelja o ljudskim pravima (ECHR) izravno ne predviđa pravo sudjelovanja u demokratskom društvu, drugi sporazumi prepoznaju ovo pravo, na primjer, Okvirna povelja 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 formalno sudjelovanje u *službenim* demokratskim strukturama i procesima očito ključno za bilo koju demokratsku jedinicu, značaj sudjelovanja u neslužbenim demokratskim praksama, npr. javnoj diskusiji, uključujući medijske rasprave, ne smije se podcijeniti, jer njen društveni utjecaj može biti iznimno značajan. Ovo poglavlje će se stoga usmjeriti na obje dimenzije sudjelovanja u demokratskom društvu: službeno i neslužbeno sudjelovanje.

Rasvjetljavanje koncepta sudjelovanja u demokratskim društvima

Doseg prava na sudjelovanje

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

U slučaju Bowman protiv Ujedinjenog Kraljevstva, koji se tiče krivičnog gonjenja zbog distribucije letaka protiv pobačaja u predizbornom periodu, Europski sud za ljudska prava presudio je da „Slobodni izbori i pravo na slobodu izražavanja, a posebno pravo na političku raspravu, zajedno čine temelj bilo kojeg demokratskog sustava.“

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

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

Logično je da se u jednom civilnom društvu koje funkcionira na zdrav način sudjelovanje građana u demokratskim procesima u znatnoj mjeri postiže kroz udruživanje u udruženja koje ljudima pružaju priliku za uključivanje i kolektivni rad zbog postizanja zajedničkih ciljeva.¹⁸

Iako Europska povelja izričito ne navodi pravo na sudjelovanje, njegova bit može se izvući iz nekoliko članova Povelje. Sud štoviše uporno ističe značaj demokratskog društva koje bi bilo ideja bez učinkovitog sudjelovanja.

Pošto pravo na sudjelovanje nije izravno predviđeno ovom Poveljom, u kontekstu Vijeća Europe, ono je prvenstveno osigurano kroz Europsku povelju o lokalnoj samoupravi, kao i kroz članak 15 Okvirne povelje za zaštitu nacionalnih manjina. U ovoj drugoj se navodi:

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

Potrebno je stvoriti neophodne uvjete za učinkovito sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu, kao i u javnim poslovima, posebno u oblastima koje utječu na njih.

Ovaj članak predviđa pravo na učinkovito demokratsko sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina općenito, a i uže, u oblastima koje imaju utjecaja na njihov život. Upotreba pridjeva „učinkovit“ u članku 15 nosi potencijalno ogroman značaj, pošto podrazumijeva da predstavljanje manjina i konzultacije s njima, čisto simboličke prirode, nisu dovoljne. Sudjelovanje manjinskih grupa mora biti istinska i učinkovita.

Sudjelovanje i ICT

Europska povelja o ljudskim pravima nije statičan dokument i potrebno ga je tumačiti na jedan „razvojan i dinamičan“ način.

Europski sud za ljudska prava dosljedno ocjenjuje da je Europska povelja o ljudskim pravima jedan „živi instrument“ koji „mora biti tumačen u svjetlu aktualnih uvjeta današnjice“.

Ovakav pristup tumačenju Europskog suda za ljudska prava prepoznao je da su prava dinamična i da se njihov sadržaj s vremenom može razvijati. Sukladno tomu, čimbenici koji utječu na učinkovitost provođenja prava također su podložni promjenama kroz vrijeme pod utjecajem društvenog i tehnološkog razvoja. Ovo je posebno točno kada je u pitanju pravo na sudjelovanje koje sve više ovisi od mogućnosti ljudi da koriste moderne komunikacijske tehnologije.

Primjera radi, takozvana e-demokracija čiji je cilj ohrabrivanje formalnoga sudjelovanja 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 promicanju prava na slobodu izražavanja i informacija u novom informacijskom i komunikacijskom okružju*, prema kojoj je pristup internetu od ključnog značaja za pristup informacijama, a time i za „sudjelovanje u javnom životu i demokratskim procesima“.

Slična načela oblikuju *Preporuku (2007) 2 o medijskom višeglasju i raznolikosti medijskih sadržaja*.

Učinkovito sudjelovanje u demokratskim društvima sve više zahtijeva premošćivanje takozvanog digitalnog jaza, radi nadilaženja nejednakosti među onima koji imaju pristup (digitalnim) informacijama i onih koji to nemaju.

Preporuka o medijskom višeglasju i raznolikosti medijskih sadržaja stavlja poseban naglasak na „Promicanje šireg demokratskog sudjelovanja i međusobne raznolikosti“. Ona naglašava ulogu medija u njegovanju demokratskog sudjelovanja. U ovoj preporuci navodi se da bi zemlje članice, uvažavajući načela uredničke neovisnosti, trebale ohrabriti medije u:

„pružanju raznolikih medijskih sadržaja koji promiču kritičku diskusiju i demokratsko sudjelovanje pripadnika svih zajednica i generacija; doprinesu međukulturnom i međureligijskom dijalogu u svrhu promicanja uzajamnog uvažavanja, tolerancije i preveniranja mogućih sukoba kroz rasprave.“

U ovu svrhu Preporuka poziva medije na razvijanje politike koja bi omogućila sudjelovanje manjinskih grupa i odgovorila na „dinamične tehnološke promjene“, između ostalog promičući pismenost za digitalne medije.

grupa i odgovorile na „dinamične 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 norme nastoje promicati ovaj cilj.¹⁹

19 Na primjer: Preporuka Br. (99) 14 o općem servisu zajednice koja se tiče novih komunikacijskih i informacijskih servisa; Preporuka (2003) 9 o mjerama za promicanje demokratskog i socijalnog prinosa digitalnih objavljiivača; Povelja o ljudskim pravima i vladavini zakona u informacijskom društvu (2005); Preporuka CM/Rec (2007) 2 o medijskom višeglasju i raznolikosti medijskih sadržaja; Preporuka CM/Rec (2007) 11 o promicanju prava na slobodu izražavanja i informacija u novom informacijskom i komunikacijskom okruženju.

Da sažmemo: važne norme Vijeća Europe promiču sudjelovanje u demokratskom društvu u najširem smislu, ali sadrže i naglašavaju ulogu medija u promicanju sudjelovanja pojedinaca i skupina u javnim poslovima. U ovom kontekstu, od primarnog je značaja mogućnost medija da doprinosu javnoj raspravi, potpomognuti stalnim razvojem novih tehnologija.

Pristup informacijama

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

Ustaljena praksa Europskog suda za ljudska prava pokazuje da sloboda primanja informacija zajamčena člankom 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:

- Dopuste pristup informacijama koje se tiču privatnog ili obiteljskog 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 pokazuju određenu nespremnost Suda u prepoznavanju pozitivnih obveza države da u javnost iznose informacije i šire ih u različitim situacijama.

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

navrata prepoznao kako javnost ima pravo primati informacije u skladu s posebnom ulogom novinara u širenju informacija i ideja o temama od javnog interesa“.

Naglasak se ovdje stavlja na pristup službenim informacijama u posjedu vlasti. Danas su u većini zemalja članica Vijeća Europe na snazi zakoni, strukture i postupci koji dopuštaju različite razine pristupa službenim dokumentima. Zbog čaga možemo reći da je pravo na pristup informacijama na državnoj razini još u razvoju.

Ovaj trend primjetan je i u važnim normama Vijeća Europe: (1) do neke mjere u sudskoj praksi, a izrazitije i detaljnije u (2) *Preporuci (2002) 2 o pristupu službenim dokumentima* (3) Europskoj povelji o pristupu službenim dokumentima

Sudska praksa

Navedeni primjeri tiču se slučajeva u kojima Sud nije prepoznao pozitivne obveze 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 podnositelji žalbe nisu bili uspješni pred Sudom, neki komentatori značajnim pomakom smatraju već i činjenicu da je Sud proglasio članak 10 primjenjivim na okolnosti ovog slučaja.

Preporuka

U uvodu *Preporuke (2002) 2 o pristupu službenim dokumentima*, Odbor ministara ocjenjuje da „široko dostupan pristup službenim dokumentima na jednakoj osnovi skladno s jasnim pravilima“:

- Omogućava građanima jasan uvid u stanje društva u kojemu žive i priliku stvaranja kritičkog mišljenja o njemu, kao i o vlastima te države, istovremeno ohrabrujući informirano sudjelovanju javnosti u pitanjima od javnog interesa;

- Potiče učinkovitost administracije i pomaže im u očuvanju integriteta izbjegavajući rizik od korupcije,
- Doprinosi potvrđivanju zakonitosti rada administracije u službi javnosti i jačanju povjerenja u javne vlasti.

Nakon iznošenja odabranih logičkih temelja za promicanje prava pristupa službenim dokumentima, kao i mnoge preporuke Odbora ministara, ova preporuka u nastavku nastoji primijeniti ova načela i tako učiniti pristup službenim dokumentima primjenjivim i učinkovitijim u praksi.

Ovakvo isticanje praktičnih detalja doprinosi oblikovanju učinkovitog režima za pristup informacijama uključujući važnu proceduralnu zaštitu.

Preporuka (2002) 2 o pristupu službenim dokumentima, osim načela, sadrži i praktične detalje.

Ona, kao prvo, nudi definiciju „javnih vlasti“ i potvrđuje opće načelo pristupa službenim dokumentima, nakon čega u detalje razrađuje moguća ograničenja ovog općeg načela.

Ova Preporuka zatim propituje proceduralna pitanja. Na primjer, prepoznaje različite oblike pristupa informacijama i naglašava da je (načelno) poželjno omogućiti besplatnu konzultaciju originalnih službenih 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 neovisnog procesa revizije odbijenica zahtjeva za pristup informacijama.

Povelja

Vijeće Europe je 27. studenog 2008. godine usvojilo Europsku povelju o pristupu službenim dokumentima koju je predstavilo kao prvi obvezujući međunarodni instrument što priznaje opće pravo pristupa službenim dokumentima u posjedu javnih vlasti.

U izvješću s objašnjenjima Povelje stoji: „Transparentnost djelovanja javnih vlasti ključna je odlika dobrog upravljanja i pokazatelj je toga koliko je jedno društvo uistinu demokratsko i pluralističko, te suprotstavlja li se svim oblicima korupcije, je li sposobno kritizirati one koji njime upravljaju i otvoreno za prosvijećeno sudjelovanje građana u oblastima od javnog interesa. Pravo pristupa javnim dokumentima također je ključno za razvoj ljudi i provođenje temeljnih ljudskih prava.“

Unatoč povijesnom značaju ovog teksta, mnoge međunarodne NVO aktivne na terenu izrazile su kritike kako on ne ide dovoljno daleko. Važni tekstovi koje je usvojila Parlamentarna skupština Vijeća Europe odražavaju njihove pojedine kritike i komentare. Iako je Skupština uglavnom pozdravila nacrt povelje, ipak se odlučno založila za:

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

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

Na kraju ovog dijela potrebno je naglasiti da je cilj politike promicanje boljeg pristupa informacijama često uključen u šire ciljeve promicanja boljeg upravljanja. Gledano s tog motrišta, pristup informacijama ima najveći značaj za osiguravanje javnosti rada vlasti i javnih servisa, što, pak, predstavlja ključni čimbenik za osiguravanje njihove odgovornosti. Nadalje, dostupnost službenih dokumenata vodi informacijskom osposobljavanju koje može poboljšati koregulacijske procese (npr. regulacijske procese koji, pored državnih, sadrže i druge sudionike, što ih čini uključenijim od klasičnih regulacijskih modela kojima upravlja država). Pored službenih 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 privilegiju da ispunjavaju svoje demokratske uloge. Javnosti, dakle, treba na primjeren način omogućiti reagiranje na informacije i ideje koje šire mediji.

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

U *Preporuci (94) 13 o mjerama za promicanje medijske transparentnosti* navodi se: „Pripadnici javnosti treba imati pristup određenim osnovnim podacima o medijima na pravičnoj i neovisnoj pozadini kako 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 organizacijskim strukturama medijskih tijela, već se odnosi i na podatke o postupcima dobivanja dozvola objavljivača. Ova pitanja javljaju se u brojnim važnim tekstovima Vijeća Europe koji postavljaju norme.

Jedan od tradicionalno najpoznatijih mehanizama koji omogućuje reakciju na medijske sadržaje jeste takozvano pravo na odgovor. Ovaj mehanizam primjereno štiti pravičnost, ravnotežu, nepristranost i točnost sadržaja, kao i ugled osoba. On dopušta da oni koji su pogođeni određenim medijskim izvješćima ili izjavama odgovore na navode, ukažu na pristranost sadržaja ili isprave netočne 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 primanje informacija od različitih izvora, što jamči da će dobiti potpunu informaciju“. Ovakvo razmišljanje naglašava značajnu ulogu medija u pružanju informacija javnosti i pomaganju procesa oblikovanja stavova.

Europska povelja o prekograničnoj televiziji (ECTT) jedini je sporazum Vijeća Europe (nasuprot drugih mjera za postavljanje norma koje nisu pravno obvezujuće) koji predviđa pravo na odgovor. U toj odredbi stoji:

ECTT Član 8 – Pravo na odgovor

1. Svaka ugovornica koja vrši prijenos osigurati će svakom fizičkom ili pravnom licu, bez obzira na državljanstvo ili mjesto boravka, mogućnost ostvarenja prava na odgovor ili mogućnost nalaženja drugog sličnog pravno ili upravno-pravnog lijeka vezanog za programe koje prenosi televizijska kuća pod njenom nadležnošću, u smislu člana 5. Ona će osobito osigurati da vrijeme i drugi mehanizmi vezani za ostvarenje prava na odgovor budu takvi da to se pravo može učinkovito ostvariti. Učinkovito 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 bit će naveden u samoj programskoj usluzi, u redovnim intervalima odgovarajućim sredstvima.

Dok se članak 8 ECTT tiče tv objavljiivača, *Preporuka (2004) 16 o pravu na odgovor u novom medijskom okruženju* nastoji promicati pravo na odgovor za širi krug medija. Ova preporuka primjenjiva je na „sve metode komunikacije za periodičnu raspodjelu 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 brzi trebaju biti, te je li poželjno da odgovori budu besplatni. Ova preporuka također donosi listu dopustivih iznimaka od prava na odgovor nasuprot zaštite za učinkovitim ostvarenjem tog prava.

Poseban značaj političke rasprave u demokratskom društvu uzima se u obzir i u kontekstu prava na odgovor. U *Preporuci (2007) 15 o mjerama u svezi s izvješćivanjem medija o predizbornim kampanjama* navodi se slijedeći primjer:

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

Online rasprave koje često oblikuju sami mediji na svojim internet stranicama sve više omogućavaju iznošenje reakcija na medijske sadržaje i pružaju čitateljima, gledateljima i korisnicima priliku za njihovo komentiranje. Do koje mjere će mediji oblikovati diskusije na ovim forumima varira u praksi. Na sličan način, povećana nazočnost medija na internetu olakšava praksu slanja povratnih informacija medijima. Poznati običaj slanja „pisma uredniku“ sada se može obaviti jednim klikom na tipkovnici.

Potrebno je, također, naglasiti da pravo na odgovor i ostali mehanizmi za promidžbu javnog sudjelovanja u medijima ne ovise isključivo o određujućim mjerama koje donose državne vlasti. Važne norme Vijeća Europe prepoznaju koristi od samoregulacijskih i koregulacijskih mjera u svrhu postizanja ovih ciljeva i neprestano pozivaju na razmatranje poželjnosti njihove promidžbe. Ovo predstavlja bitno prepoznavanje vrijednosti kompetencija samog medijskog sektora u izgradnji regulacijskih procesa i procesa stvaranja politika. Na ovaj način čak je moguće u određenim okolnostima preduhitriti tradicionalne odredbe kojima upravlja država. Inicijative i prakse koje se njeguju unutar medijskog sektora najčešće imaju najveću mogućnost oživljavanja i učinkovite primjene. U ovakvim slučajevima, norme mogu odražavati vrijedne kompetencije iz samog medijskog sektora, što stvara osjećaj o (djelomičnom) autorstvu, a iz toga i vlasništvu, što jača posvećenost ovim normama i njihovoj primjeni.

Dostupnost i lakoća pristupa medijima

Mogućnost sudjelovanja koju pružaju mediji, kao i njihova učinkovitost u svrhu komunikacije, ovise (barem) od njihove:

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

Kao prvo, dostupnost podrazumijeva da je javnosti omogućeno primiti informacije, ideje i stavove koje šire mediji, bez obzira na korištene tehničke metode objavljivanja. Da bi se postigao ovaj cilj, niz tekstova za postavljanje

norma promiče uvođenje i razvoj određenih tipova medija, npr. digitalno emitiranje i ICT. U vezi s ovim, na *dostupnost* često utječe *pristupačnost cijena*, pošto visoke cijene koje se povezuju s uvođenjem novih tehnologija mogu otežati njihov prodor u društvo i tako uopće njihovu dostupnost.

Poseban značaj u tom smislu imaju navedeni tekstovi koje je usvojio Odbor ministara: *Preporuka Br. (99) 14 o jedinstvenom servisu zajednice koja se tiče novih komunikacijskih i informacijskih servisa*; *Preporuka Rec (2003) 9 o mjerama za promicanje demokratskog i socijalnog prinosa digitalnih objavljiivača*; *Povelja o ljudskim pravima i vladavini zakona u informacijskom društvu (2005)*; *Preporuka CM/Rec (2007) 11 o promicanju prava na slobodu izražavanja i informacija u novom informacijskom i komunikacijskom okruženju*.

Preporuka o jedinstvenom servisu zajednice spaja načela koji se bave pitanjima pristupa sadržajima i uslugama, informacijama i obuci, financiranja troškova jedinstvenih servisa zajednice i pravične zaštite nadmetanja. Sva bi ova načela trebala biti uključena u smjernice za europsku politiku primjene jedinstvenog servisa zajednice.

Preporuka o demokratskom i socijalnom prinosu digitalnog emitiranja također postavlja skup „osnovnih načela za digitalno emitiranje“. Ova načela ističu prelazak na digitalnu televiziju i pitanja orijentacije u digitalnom okruženju. Oni se, također, bave aktivnostima objavljiivača, pogotovo javnih servisa, u digitalnom okruženju (npr. pitanja misije, jedinstvenog pristupa i financiranja). Tematski prioriteti u smjernicama Preporuke (2007) 11 znakoviti su u smislu njenog značajnog angažmana o društvenim pitanjima i mogućnostima sudjelovanja koje pružaju nove tehnologije:

- Osaživanje pojedinačnih korisnika;
- Postavljanje zajedničkih norma za pouzdane informacije, prilagodljivo stvaranje sadržaja i transparentnost u obradi informacija;
- Pristup ICT infrastrukturama po pristupačnim cijenama;
- Pristup informacijama kao javnom servisu,
- Suradnja interesnih skupina.

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

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

Promidžba medijske pismenosti redovno je uključeno u tekstove Odbora ministara u općenitom smislu, a ponekad i u svezi s posebnim ciljevima. *Preporuka (2006) 12 o osnaživanju djece u novom informacijskom 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: „Poučavanje praksama s ciljem razvijanja medijskih znanja, što podrazumijeva kritički i pronicljiv stav prema medijima kako bi se građani osposobili u kreiranju uravnoteženih stavova i donošenju vlastitih prosudbi na temelju dostupnih informacija. Medijsko obrazovanje omogućava građanima pristup neophodnim informacijama, kao i njihovu analizu i mogućnost prepoznavanja ekonomskih, političkih, socijalnih i/ili kulturoloških interesa u pozadini ovih informacija. Medijsko obrazovanje uči pojedince tumačenju i stvaranju poruke, izabiranju najprikladnijeg medija za komunikaciju i, u konačnici, povećavaju 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 promicanje medijske pismenosti, a preporuka Skupštine nastoji, između ostalog, omogućiti „koordiniran, međuresorni pristup“ ovom pitanju i promidžbu najboljih relevantnih praksi. Ona konkretnije poziva na razvoj programa medijske pismenosti namijenjene djeci, adolescentima i odraslima uz sudjelovanje raznih interesnih skupina. Također poziva na uključivanje relevantnih programa u poduku nastavnog osoblja.

Konačno, iz perspektive korisnika, *funkcionalnost* je umnogome određena lakoćom pristupa medijima. Pitanje funkcionalnosti medija od posebnog je značaja za pripadnike manjinskih skupina. Primjera radi, dostupnost medija na dominantnom ili službenom jeziku države posjeduje ograničenu funkcionalnu vrijednost za jezične manjinske grupe. Na isti način, lokalni objavljiivači nemaju posebnu funkcionalnu vrijednost za skupine raspršene po teritoriji čitave države ili nastanjene u više zemalja. Kao takvi, kriteriji dostupnosti, pristupačnosti cijena i lakoće pristupa preduvjeti su (iako ne obvezno i jamstvo) za postizanje medijske funkcionalnosti.

Da zaključimo: pristup tehnologiji i službenim informacijama ima sve veći značaj za učinkovito sudjelovanje kako u službenim strukturama i demokratskim procesima tako i u neslužbenim demokratskim praksama, npr. javnim medijskim raspravama. Važne norme Vijeća Europe, bile oni pravno obavezujuće ili ne, predstavljaju značajnu zbirku mjera namijenjenih maksimalnom povećavanju mogućnosti novih komunikacijskih tehnologija radi poboljšavanja sudjelovanje u demokratskom društvu općenito i u javnim raspravama putem medija u užem smislu.

Zaključci

Yasha Lange

Postavljanje norma

Prethodna poglavlja pokazuju značajan utjecaj rada Vijeća Europe na postavljanje norma. Niz sporazuma i preporuka o društvenim i kulturološkim pitanjima nudi smjernice o načinima i metodama osiguravanja društva u kojem je sloboda izražavanja zajamčena, a tolerancija i poštovanje očuvani.

Niz sporazuma, povelja, sudska praksa i preporuka zajedno pokazuju kako suprotstavljena prava i obveze mogu biti dovedeni u ravnotežu: sloboda izražavanja, nasuprot prava na privatnost i zaštitu od klevete; pristup informacijama nasuprot nacionalne sigurnosti, promicanje demokracije i pluralizma nasuprot promicanju tolerancije i sprečavanja sukoba; pravo pojedinaca nasuprot javnog interesa, i tako dalje.

Vijeće Europe vrši svoj utjecaj kombinirajući pravno obavezujuće tekstove (posebno povelje i presude) i preporuke koje nisu utemeljene na sporazumima. U nekim se slučajevima zakoni smatraju odveć ograničavajućim ili neusuglašenim s pravom na slobodu izražavanja, na primjer kad promiču toleranciju i razumijevanje. Netolerantni komentari mogu ipak biti zaštićeni pravom na slobodu izražavanja. U takvim slučajevima, preporuke se primjenjuju radi promicanja pozitivnih primjera, definiranja norma i postavljanja (neobvezujućih) granica onoga što je *poželjno*.

Širok krug preporuka također pruža detaljne smjernice za primjenu i tako olakšava put primjenjivim praksama o pitanjima kao što su zaštita malodobnika, prevencija govora mržnje, promicanje tolerancije, obrazovanja i pismenosti, koncentracija vlasništva, rad javnih servisa, manjinski mediji i pristup informacijama.

I, konačno, nakon objavljivanja preporuka, Vijeće Europe nastavlja s 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 primjeni.

Vijeće Europe ovim pokazuje stalnu i učinkovitu posvećenost interesima javnosti, kao vodeći čimbenik u trima oblastima:

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

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

Sloboda izražavanja i pluralizam

Sloboda izražavanja zajamčena člankom 10 Europske povelje 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 načelo prioriteta javnog interesa, dok skupine i pojedinci mogu biti zaštićeni, što pokazuje slučaj koji predstavlja prekretnicu:

Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva. Ovaj časopis planirao je objaviti članak o lijeku koji je propisivan trudnicama koje su kasnije rađale djecu s deformacijama. Namjera ovoga članka bila je pomoći roditeljima u osiguranju povoljnije nagodbe. Farmaceutska tvrtka spriječila je objavljivanje navedenog članka. Sud je presudio da ovo ograničenje nije opravdano „urgentnom društvenom potrebom“ i da se kao takvo 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 tiska i potvrdio da političari i tvrtke moraju prihvatiti objavljivanje neugodnih i neprijatnih informacija. Sud je u više navrata koristio načelo 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 s novim normama.

Značaj učinkovitosti suda i njegovih presuda za zaštitu ljudskih prava načelno, te prava na slobodu izražavanja u užem smislu, teško se mogu podcijeniti. Samo u posljednje dvije i pol godine, Europski sud za ljudska prava donio je 62 presude u svezi sa slobodom izražavanja, po članku 10 Europske povelje o ljudskim pravima.

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

Državi se daje poseban značaj kao čimbeniku koji jamči višeglasje u medijima, posebno u preporukama Odbora ministara Vijeća Europe. U mnogim tekstovima navodi se da bi države trebale usvojiti politike koje „njeguju raznolikost medija“, na taj način „dopuštajući mnoštvo ideja i stavova“.

Povijesna Preporuka o medijskom višeglasju i raznolikosti usvojena 2007. godine pravi razliku između „strukturalne raznolikosti“ i „raznolikosti sadržaja“. Zemlje članice trebale bi nastojati „dovoljno raznolike medijske izvore u rukama različitih vlasnika, kako privatnih tako i javnih, učiniti dostupnim javnosti“. Radi ovoga neophodno je postojanje regulacijskog okvira, pogotovo u vrijeme digitalizacije, medijske integracije i koncentracije vlasništva. Država treba ograničiti „utjecaj koji jedna osoba, tvrtka ili skupina“ 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, trebaju pružati podršku sadržajima i „usvojiti sve neophodne mjere za osiguravanje primjerene 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 podršku za „izradu, produkciju i distribuciju audiovizualnog, pisanog i ostalih vrsta medijskih sadržaja koji daju značajan prinos medijskoj raznolikosti“.

Promoviranje raznolikosti

Radi postizanja ravnoteže između slobode izražavanja i raznolikosti, Vijeće Europe u svojim sporazumima i preporukama stalno poziva na poštivanje ljudskog dostojanstva, tolerancije i „temeljnih prava drugih“. Govor mržnje, poticanje nasilja i rasizma nisu dopušteni, dok se promiču razumijevanje i uvažavanje.

Međukulturni dijalog - „razmjena stavova među pojedincima i skupinama različitih etničkih, kulturoloških, vjerskih i jezičnih pozadina“, spominje se posredno ili neposredno u raznim tekstovima. Međukulturni dijalog smatra se „presudnim za izgradnju Europe bez podjela pošto „promiče razmjenu znanja“. U *Bijeloj knjizi* o ovoj se tematici jasno navodi da međukulturni dijalog nije bezuvjetna razmjena stavova, već da bi se trebao odvijati „na temelju uzajamnog poštovanja“, povjerenja, reciprociteta i bez predrasuda.

Što se pod ovim podrazumijeva detaljno je objašnjeno u povijesnoj *Preporuci 97 (21) o medijima i promicanju kulture tolerancije*. Mediji su obavezni izvještavati točno i nepristrano, navodi se u Preporuci, ali moraju imati na umu postojanje napetosti među zajednicama. U izvještavanju je potrebno izbjegavati stereotipe i tretirati pojedince na ravnopravan način, „ne dovodeći njihovo ponašanje u svezu s određenom zajednicom u slučajevima kada je to nebitno“. Ovo je posebno značajno kada su u pitanju etničke, kulturološke i vjerske manjine: ukoliko nečiji postupci, ili, pak, krivična djela, nisu tipični za podrijetlo te osobe, nema potrebe da se spominju.

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

Pored povelje i preporuke, u ove svrhe osnovana je i Europska komisija protiv rasizma i netolerancije. Ona je od početka svog rada usvojila jedanaest preporuka u svezi s 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 internetom usvojena 15. prosinca 2005.

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

Preporuka o „govoru mržnje“ poziva na uspostavljanje sveobuhvatnog pravnog okvira, koristeći građansko, krivično i administrativno pravo, radi dovodenja 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 promicanje demokratskog i socijalnog prinosa digitalnih objavlivača 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 skupinama, zemlje članice trebale bi posvetiti posebnu pozornost u pronalaženju opcija koje bi smanjile cijenu te opreme.“

Sudjelovanja

Ideja da svima treba biti omogućeno sudjelovanje treći je element na kojem inzistira Vijeće Europe. Radi promicanja demokracije i ljudskih prava „sudjelovanje“ treba biti „učinkovito“, a ne samo simboličko. Ono treba svim građanima omogućiti istinsko sudjelovanje u javnim poslovima – bili oni kulturološke, društvene ili političke prirode, kroz medije, u udruženjima ili pojedinačno, bez obzira na njihovo financijsko stanje, godine, obrazovanje, itd.

Digitalni jaz

Učinkovito sudjelovanje zahtijeva nadilaženje pojave koja 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 raditi na promicanju i povećavanju pristupa ICT i opremi za digitalno objavljivanje.

Vijeće Europe inzistira na sljedećim dvama elementima: 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 potpunog uživanja svog prava na primanje informacija i puno sudjelovanje.

Kao prvo, Preporuka (2007) 11 o promicanju slobode izražavanja i informacija u novom informacijskom i komunikacijskom okruženju podvlači potrebu za *pristupačnim cijenama*. Zemlje članice trebaju promicati ovaj cilj tako što će „stvoriti sredinu, uključujući stabilan pravni i regulacijski okvir, koja će privatnom sektoru omogućiti investiranje u ICT infrastrukturu i usluge“, i „olakšati stvaranje mreža utemeljenih na zajednicama i raditi na njihovoj promidžbi“.

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

Stoga se u *Preporuci (2003) 9 o mjerama za promicanje demokratskog i socijalnog prinosa digitalnog emitiranja* navodi da „javnosti treba učiniti dostupnim širok raspon informacija o medijima“. Ugroženim grupama potrebno je omogućiti prikladne usluge kao što su „odgovarajući tečajevi za obuku o uporabi digitalne opreme i novih servisa“. Ovakve mjere trebaju poduzeti „zemlje članice, objavljivači, regulacijska tijela ili ostale javne ili privatne institucije kojih se tiče prelazak na digitalno objavljivanje“.

Digitalna dividenda

O digitalnoj dividendi govori se kao o jedinstvenoj prilici za (pre) raspodjeljivanje spektra i otvaranje valova širem krugu novih usluga. Pošto je digitalno objavljivanje, prema procjenama, šest puta učinkovitije, ono stvara prostor za zemaljske tehnologije (koje se prenose zračnim putem) kao što su slanje video sadržaja na mobilne uređaje, širokopojasni 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 s promicanjem pluralizma i kulturoloških različitosti?

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

Prepoznato je da oslobađanje radio spektra prelaskom na digitalnu tehnologiju predstavlja „odličnu priliku“ za uvođenje novih usluga koje bi potencijalno mogle doprinijeti premošćivanju digitalnog jaza. Pristup bi, ipak, trebao biti „učinkovit 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 pozornost u promicanju inovacija, različitosti, kulturološke i jezične raznolikosti i pristupa audiovizualnim 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 norme, a drugo primijeniti ih. Vijeće Europe može pozivati države da usvoje kvalitetan i sveobuhvatan pravni okvir i medije da izvještavaju pravično, izbjegavajući stereotipe, ali to samo po sebi ne jamči da će se oni toga i pridržavati. Stoga se Vijeće Europe nije zaustavilo na pukom usvajanju sporazuma i preporuka.

Kao što smo već rekli, osnovana su različita tijela sa zadatkom vršenja nadzora djelovanja država i medija, kao što su Audiovizualni nadziratelj, koji nadgleda pravne okvire objavljivače, Europsko povjerenstvo protiv

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

Nadgledanje često pruža potpunije informacije o primjeni norma i mogućnost uspoređivanja procesa primjene u pojedinim zemljama. Osim bilježenja i komentara ovih pojava, izvješća ovih tijela nerijetko vode do bilateralnog dijaloga s javnim vlastima radi izmjene zakona 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 zloporabu zakona o kleveti, a sam pojam klevete definirati precizno kako bi se izbjegle proizvoljne primjene i osiguralo da „građansko pravo pruža učinkovitu zaštitu dostojanstva 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 odluci izdvojila pojedine države zahtijevajući od njih da izmijene svoje zakone. U svjetlu prakse ovog Suda, Turska bi trebala „izmijeniti član 125.3 svog krivičnog zakona“, dok bi Francuska trebala izvršiti promjenu svog zakona koji je stupio na snagu 29. jula 1881.

Štoviše, preporuke Vijeća Europe, kao i pomoć i suradnja koju ono omogućava zemljama članicama, u proteklih je deset ili petnaest godina imalo značajnu ulogu u oblikovanju pravnih okvira za medije, poglavito u središnjoj i istočnoj Europi.

Jednostavna logika pokazala se ispravnom: glavna organizacija za postavljanje norma u oblasti medijskih sloboda i odgovornosti također je pozvana pružiti pomoć u njihovoj primjeni.

Pomaganje i suradnja pojavljuju su se u različitim oblicima. Načelno, moguće ih je podijeliti na procjene (nacrt) zakona, te poduku javnih vlasti, pravosuđa i predstavnika medija.

Medijski zakoni

Nakon kraha Sovjetskog Saveza i raspada Jugoslavije, Vijeću Europe pridružile su se mnoge nove članice. Ove države nerijetko su morale uskladiti svoje nacionalne zakone s normama Vijeća Europe. Odjel za medije Vijeća Europe redovno je pružao brze i potpune ocjene nacrtu zakona o mnogim temama. Cilj ovih ocjena (odnosno stručnih uvida) bio je, i ostao, pružanje pomoći zemljama članicama u izradi zakona i propisa u oblasti medija, uspoređujući nacрте zakona s normama koje je usvojilo Vijeće.

Procjene Vijeća Europe u ovom polju često se koriste za političke utjecaje o pitanju pristupa Europskoj Uniji i stoga su osobito značajne, pogotovo od kako su mnoge od ovih zemalja bile u procesu promjene svojih pravnih okvira. One su na osnovu komentara u ovim procjenama učinile izmjene nacrtu zakona, a u brojnim zemljama pripremljeni su u potpunosti novi zakoni na temelju savjeta i pomoći stručnjaka. U nekoliko su, pak, slučajeva nacrti zakona bili odbačeni pošto su ocijenjeni ograničavajućim, ili u suprotnosti s preporukama Vijeća Europe.

Nakon 1997. većina zemalja bivše Jugoslavije razvila je nove pravne okvire za objavljiivače, koji su unaprijedili raznolikost audiovizualnog sektora, zajamčili neovisnost bivšeg državnog objavljiivača, predstavili koncept javnog servisa i uspostavili neovisno uređivačko tijelo koje ograničava izravnu državnu kontrolu objavljiivača.

Tijekom ovog procesa Vijeće Europe pružilo je brojne ocjene nacrtu zakona kako bi osiguralo usuglašenost predloženih zakona s njihovim normama. Ove su preporuke ozbiljno shvatili ne samo pravni stručnjaci u ovim državama već i javne vlasti i na temelju ovih ocjena skoro su uvijek uvođene izmjene i dopune zakona. Novi zakoni o objavljiivačima u Hrvatskoj, Srbiji, „Bivšoj Jugoslavenskoj Republici Makedoniji“, Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini nose pečat Vijeća Europe.

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

Poduka

Posljednjih su godina mnogi vladini službenici, parlamentarci, suci i novinari sudjelovali na skupovima u organizaciji Vijeća Europe, s ciljem podizanja svijesti o tekstovima namijenjenim postavljanju norma i poduke o praktičnoj primjeni sudske prakse ili povelja. Javne vlasti su tako upoznate s principom neuplitanja, ali i sa svojom ulogom u stvaranju raznolikog, višeglasnog medijskog prostora koji ohrabruje sudioništvo građana.

Kroz seminare i okrugle stolove medijski djelatnici (od novinara do urednika i ravnatelja medijskih kuća) obaviješteni su o svojim pravima, obvezama i odgovornostima koje proizlaze iz norma Vijeća Europe. Ovi skupovi uključivali su praktičnu stručnu poduku o primjenama sudske prakse u različitim zemljama, stjecanju osnovnih vještina pravičnog i točnog izvještavanja, očuvanju poštovanja prema manjinama i kulturološkoj raznolikosti, pronalaženju ravnoteže između prava na slobodu izražavanja i prava na privatni i obiteljski život i tako dalje.

Objavljen je niz priručnika koji su prevedeni na brojne jezike i rasprostranjeni – na primjer o praksi Europskog suda za ljudska prava u svezi sa člankom 10 ili pravilima i regulacijama za medije u vrijeme trajanja izbornih kampanja.

Kao rezultat ovih napora, zakoni o medijima i praksa u zemljama članicama sad su puno bliže normama Vijeća Europe.

O autorima

Yasha Lange radi kao managing partner u MediaWorku gdje se usmjerio na razvoj, primjenu i vrednovanje aktivnosti u polju medija i komunikacija. Lange, također, radi kao savjetnik u raznim državnim i međunarodnim organizacijama. Radio je na usuglašavanju projekata u organizaciji Europske komisije u jugoistočnoj Europi i bivšem Sovjetskom Savezu, a tri je godine bio urednikom jednog značajnog dnevnog lista. Nakon toga, je bio direktorom Operativne grupe za medije u Briselu. Autor je četiriju knjiga, nekoliko objavljenih izvješća i redovni govornik na konferencijama. Također radi kao član upravnog odbora dviju zaklada.

Tarlach McGonagle radi kao koordinator za nastavu Informatierechta, što predstavlja jednu od glavnih komponenti IviR-ovog Masters programa. Obranio je doktorsku disertaciju na Sveučilištu 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 Sveučilišta u Essexu 2001) i međunarodni B. A. iz Međunarodnog prava i francuskog jezika (Nacionalno Sveučilište Irske u Galwayu 1998).

Gospodin McGonagle specijalizirao se za širok raspon tema iz oblasti kao što su međunarodno pravo za zaštitu ljudskih prava, posebno sloboda izražavanja i religije, prava pripadnika manjinskih grupa, kulturološka i jezična prava, kao i međunarodni zakon i politike o medijima. Redovno piše stručna izvješća za različite ogranke Vijeća Europe, OSCE i ostale nevladine i međuvladine organizacije. Član je uredničkih i savjetodavnih odbora Europskog audiovizualnog opservatorija.

Bissera Zankova je doktorica pravnih znanosti iz oblasti poredbenog ustavnog prava. Diplomirala je na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Sofiji „Sveti Kliment Ohridski“, a svoju magistarsku i doktorsku tezu obranila je na CEU u Budimpešti. Radi kao savjetnica u Bugarskoj državnoj agenciji za informacijske tehnologije i komunikacije (DAITS) i predaje Medijsko pravo i propise na Fakultetu novinarskih znanosti na Sveučilištu u Sofiji „Sveti Kliment Ohridski“ i Ekonomskom sveučilištu u Sofiji.

Bissera Zankova članica je Upravnog povjerenstva za medije i nove komunikacijske servise (CDMC) i ostale radne grupe Vijeća Europe. U

posljednje vrijeme bavi se tematikom međukulturnog dijaloga i ljudskih prava u višekulturalnim društvima.

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

Dodatak

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

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

Povelja Odbora ministara o ulozi medija zajednica u promicanju društvene povezanosti i međukulturnog dijaloga usvojena 11. februara 2009.

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

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

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

Povelja Odbora ministara o zaštiti uloge medija u demokraciji u kontekstu medijske koncentracije usvojena 31. siječnja 2007.

Preporuka Rec (2003) 9 o mjerama za promicanje demokratskog i socijalnog prinosa digitalnih objavljivača

Preporuke R (99) 1 o mjerama za promicanje medijskog višeglasja.

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

Preporuka (97) 20 o „govoru mržnje“.

ŽIVJETI ZAJEDNO



Opći ured
za ljudska prava i pravne poslove
Vijeća Europe
F-67075 Strasbourg Cedex