



NACIONALNE MANJINE I MEDIJI U BOSNI I HERCEGOVINI U SVJETLU DOBRIH RJEŠENJA IZ REGIONA: PRAVNI OKVIR, PRAKSE I PERSPEKTIVE

Sprovođenje pravde

Suzbijanje korupcije, privrednog
kriminala i organizovanog kriminala

Sprječavanje diskriminacije
i zaštita prava osjetljivih grupa

Mehanizam za koordinaciju ekspertiza

<http://horizontal-facility-eu.coe.int>

Horizontal Facility for Western Balkans and Turkey

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe

**NACIONALNE MANJINE I MEDIJI U BOSNI I HERCEGOVINI U
SVJETLU DOBRIH RJEŠENJA IZ REGIONA:**

PRAVNI OKVIR, PRAKSE I PERSPEKTIVE

Autor: Dr. Edin Hodžić

Datum izdanja: mart 2019.

Dizajn i štampa: GONG d.o.o. Sarajevo

Štampanje publikacije finansiraju Evropska unija i Vijeće Evrope putem Projekta “Jačanje zaštite nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini”, a u okviru zajedničkog programa “Horizontal Facility” za Zapadni Balkan i Tursku.

© 2019 Vijeće Evrope. Sva prava zadržana. Licencirano Evropskoj uniji pod uslovima. Nijedan dio ove publikacije ne može se prevoditi, reproducirati niti prenositi, u bilo kojem obliku ili bilo kojim sredstvima, elektronskim (CD -rom, internet itd.) ili mehaničkim putem, uključujući fotokopiranje, snimanje ili putem bilo kojeg sistema za pohranjivanje ili preuzimanje informacija, bez prethodnog pismenog odobrenja Direkcije za komunikacije (F-67075 Strasbourg Cedex ili publishing@coe.int).

Sadržaj

1. Uvod: nacionalne manjine i mediji u sistemu međunarodnih ljudskih prava	5
2. Međunarodni standardi i konceptualni okvir	7
3. Praktični izazovi u osiguravanju medijskih prava nacionalnih manjina	11
4. Situacija u BiH	13
4.1. Ključna pitanja	13
4.2. Pravni okvir.....	13
4.3. Politike i prakse	20
4.3.1. Politike i strateški dokumenti	20
4.3.2. Mediji i programi za i o nacionalnim manjinama	20
4.3.3. Konsultacije sa predstavnicima nacionalnih manjina o medijskim sadržajima.....	26
5. Zaključna razmatranja i preporuke	27

1. Uvod: nacionalne manjine i mediji u sistemu međunarodnih ljudskih prava

Prava pripadnika nacionalnih manjina u domenu medija (u nastavku teksta: medijska prava pripadnika nacionalnih manjina)¹ su relativno novi standard u oblasti prava nacionalnih manjina. Na međunarodnom i regionalnom planu u Evropi ovaj standard je uspostavljen i elaboriran u čitavom nizu instrumenata različite pravne snage – od neobavezujućih, koji sadrže okvirne smjernice za donosiocima odluka u kontekstu uvođenja ovih prava u praksi, kakve su npr. Univerzalna deklaracija UNESCO-a o kulturnoj raznolikosti (2001), Preporuke iz Osla (1998), Smjernice OSCE-a o upotrebi jezika manjina u elektronskim medijima (2003), ili recentne Smjernice iz Talina o nacionalnim manjinama i medijima u digitalnom dobu (2019), do onih koji obavezuju države članice da ozbiljno pristupe osiguravanju prava pripadnika nacionalnih manjina u domenu medija. U tom smislu, ova prava su naročito afirmirana obavezujućim instrumentima na nivou Evrope – Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina (FCNM) i Evropskom poveljom o regionalnim i jezicima manjina (ECRML).

Konceptualno govoreći, medijska prava pripadnika nacionalnih manjina uspostavljaju se i predstavljaju kao važno sredstvo za očuvanje identiteta, jezika i kulturne posebnosti nacionalnih manjina.² S druge strane, ovaj standard predstavlja rezultat kombinirane interpretacije prava na informaciju i slobodu mišljenja i izražavanja, te prava na slobodu od diskriminacije, koji su uspostavljeni brojnim međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima.³ Ti noviji standardi prepoznaju značaj medija u konstruiranju, očuvanju i promoviranju identiteta, naročito u kontekstu manjina.⁴ Kako navodi Cottle, kroz medijsko predstavljanje „publika se na različite načine poziva da konstruira ideju o tome ko smo 'mi' u odnosu na to ko nije 'mi', bilo u formi 'mi' i 'oni', 'pripadnik' i 'onaj koji ne pripada'“, ... „'državljanin' i 'stranac', 'normalan' i 'devijantan' ... no, mediji mogu služiti i tome da afirmiraju društvenu i kulturnu raznolikost...“⁵ Međunarodni standardi u ovoj oblasti nastoje da osiguraju da prevlada ovaj drugi aspekt medijskog predstavljanja nacionalnih manjina, odnosno da omoguće bolju komunikaciju i

¹ Termini “prava pripadnika nacionalnih manjina u domenu medija” i “medijska prava pripadnika nacionalnih manjina” u ovom tekstu se koriste naizmjenično i u istom značenju, premda treba istaći da je potonji više dio akademske diskusije o ovoj problematici nego terminologije koji se koristi u zvaničnim dokumentima u domenu prava manjina. Ovi koncepti, za potrebe ove analize, obuhvataju ključna pitanja iz ove oblasti – od predstavljanja nacionalnih manjina u medijima, preko medijskih sadržaja i medija na jezicima nacionalnih manjina, do participacije, odnosno konsultacija sa pripadnicima nacionalnih manjina o medijskim sadržajima koji se na njih odnose.

² Vidjeti *Explanatory Note to the Oslo Recommendations regarding the Linguistic Rights of National Minorities*, par. 8, dostupno na <https://www.osce.org/hcnm/oslo-recommendations?download=true>.

³ Edin Hodžić i Tarik Jusić, „Manjine i mediji u jugoistočnoj Evropi: Međunarodni standardi i lokalne prakse“, u Edin Hodžić i Tarik Jusić, ur., *Na marginama: Manjine i mediji u jugoistočnoj Evropi* (Sarajevo: Medicentar, 2010), str. 17.

⁴ Vidjeti npr. Nicholas Garnham, „The Mass Media, Cultural Identity, and the Public Sphere in the Modern World“, 5:2 *Public Culture* (1993), str. 251-265; Simon Cottle, ur., *Ethnic Minorities and the Media: Changing Cultural Boundaries* (Manchester, Philadelphia: Open University Press, 2000).

⁵ Simon Cottle, „Introduction: Media Research and Ethnic Minorities: Mapping the Field“, u Simon Cottle, ur., *Ethnic Minorities and the Media: Changing Cultural Boundaries*, str. 2.

razumijevanje između manjinskih i većinske kulture i identiteta. Kako navodi Savjetodavni komitet za FCNM, koji nadzire provođenje Konvencije u državama članicama, „prisustvo manjinskih jezika u javnim medijima dodatno jača društvenu koheziju, utoliko što reflektira općenito inkluzivnu politiku prema manjinama, zasnovanu na priznavanju i ohrabriranju samo-priznavanja.“⁶

U kompleksnom ustavnom i političkom sistemu BiH zvanično je priznato 17 nacionalnih manjina, koje se razlikuju po broju pripadnika, teritorijalnoj koncentraciji, socijalno-ekonomskom statusu i drugim parametrima.⁷ Njihov broj i različite potrebe, te, naročito, specifični konsocijacijski mehanizmi organizacije vlasti, pa i brojnih aspekata društvenog života, koji podrazumijevaju fokus na tri konstitutivna naroda, svakako predstavljaju poseban izazov za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, uključujući i medijsku dimenziju tih prava.

U tom smislu, ovaj izvještaj se fokusira na utvrđivanje nivoa poštivanja medijskih prava pripadnika nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini u svjetlu međunarodnih standarda i dobrih, ili barem obećavajućih praksi u drugim zemljama. Izvještaj je sačinjen na osnovu analize primarnih izvora – zakona i drugih propisa, te strateških dokumenata – iz BiH i susjednih zemalja (prevashodno Srbije i Hrvatske), dostupnih sekundarnih izvora o ovoj problematici u BiH i regionu, te na osnovu intervjua sa relevantnim sagovornicima – prevashodno novinarima i predstavnicima organizacija i savjetodavnih tijela nacionalnih manjina.

Naredno poglavlje nudi nešto detaljniji pregled konceptualnog i međunarodno-pravnog okvira u ovoj oblasti. Nakon toga ukratko su prezentirani neke od ključnih prepreka, odnosno izazova, koje treba imati u vidu kada se razmatra ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina u domenu medija u konkretnim državama. Nakon toga slijedi analiza situacije u Bosni i Hercegovini kada je riječ o ključnim pitanjima vezanim za ostvarivanje medijskih prava pripadnika nacionalnih manjina. Posljednje poglavlje nudi zaključke i okvirne preporuke usmjerene na unaprjeđenje stanja u BiH u ovoj oblasti.

⁶ Advisory Committee on the FCNM, *Thematic Commentary No. 3: The Language Rights of Persons Belonging to National Minorities under the Framework Convention*, 24. maj 2012., par. 40.

⁷ Vidjeti npr. Tihomir Knežiček (ur.), *Nacionalne manjine u Bosni i Hercegovini: Izvještaj Vijeća nacionalnih manjina Bosne i Hercegovine o položaju nacionalnih manjina 2010.-2015.* (Sarajevo: Parlamentarna skupština BiH/Vijeće nacionalnih manjina BiH, 2015).

2. Međunarodni standardi i konceptualni okvir

Na samom početku je potrebno istaći da prava pripadnika nacionalnih manjina u domenu medija nisu detaljno uređena međunarodnim standardima. Nešto detaljnija elaboracija ovih pitanja sadržana je u pravno neobavezujućim *soft law* standardima⁸, dok obavezujući instrumenti Vijeća Evrope propisuju prava i obaveze država u ovom kontekstu. Konkretnije govoreći, prema Evropskoj povelji o regionalnim i jezicima manjina (ECRML), države članice imaju obavezu da u sredstvima javnog informisanja – pri čemu se eksplicitno navode i radio i televizija i štampani mediji - osiguraju odgovarajuće medijske sadržaje na jezicima nacionalnih manjina.⁹ Pored toga, države članice imaju obavezu da „usvoje adekvatne mjere da se pripadnicima nacionalnih manjina olakša pristup sredstvima javnog informisanja i u cilju podsticanja tolerancije i omogućavanja kulturnog pluralizma.“¹⁰ Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (FCNM) propisuje da države članice treba da osiguraju da osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama nisu diskriminirani u pristupu medijima, te da se licence za emitovanje radio i televizijskih programa dodjeljuju bez diskriminacije. Pored toga, Okvirna konvencija, na sličan način kao i ECRML, utvrđuje da osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama treba da imaju slobodu da osnuju i koriste štampane, kao i elektronske medije - radio i televiziju.¹¹

Premda su medijska prava nacionalnih manjina u pomenutim obavezujućim instrumentima Vijeća Evrope formulirana uz određene ograde i ograničenja¹², u praksi implementacije njihovih odredbi u državama članicama iskristalisali su se standardi i principi vezani za regulativu i praksu u ovoj oblasti. Tako i Smjernice iz Talina, upravo objavljeni standard u ovoj oblasti, naglašavaju da države imaju obavezu da osiguraju pristup pripadnika nacionalnih manjina medijima, kao i da “podrže ili omoguće proizvodnju sadržaja od strane nacionalnih manjina i za nacionalne manjine, uključujući i sadržaje na jezicima manjina, te distribuciju takvih sadržaja na različitim platformama.”¹³

Prema relevantnim međunarodnim standardima, prava pripadnika nacionalnih manjina u domenu medija imaju dvije ključne dimenzije. Najprije, ona podrazumijevaju potrebu da se osiguraju medijski sadržaji na jeziku nacionalnih manjina – odnosno, medijski sadržaji *za manjine*. S druge strane, potrebno je osigurati i odgovarajuće informacije i prisutnost nacionalnih manjina i u mainstream medijima, odnosno informacije *o manjinama*. Ciljevi

⁸ Preporuke iz Osla o jezičkim pravima nacionalnih manjina (OSCE, 1998); Smjernice OSCE-a o upotrebi jezika manjina u elektronskim medijima (2003).

⁹ Član 11 ECRML.

¹⁰ Član 9.4 FCNM.

¹¹ Član 9.3 FCNM.

¹² Npr., u kontekstu FCNM, navedene ograde se sastoje u formulacijama kakve su “[država] neće ometati uspostavljanje i korištenje štampanih medija od strane nacionalnih manjina“, ili da će se mogućnost uspostavljanja medija na jezicima nacionalnih manjina osigurati „koliko god je to moguće“.

¹³ *The Tallinn Guidelines on National Minorities and the Media in the Digital Age and Explanatory Note* (OSCE HCNM, februar 2019.) str. 15 (smjernica br. 7).

navedene dvije dimenzije medijskih prava pripadnika nacionalnih manjina su bitno različiti, ali i komplementarni. Odgovarajuća prezentacija nacionalnih manjina u mainstream medijima ima za cilj da osigura interkulturalnu komunikaciju u društvu, promovira manjinske identitete, utiče na eliminiranje stereotipa i predrasuda, doprinese participaciji nacionalnih manjina u pitanjima od općeg značaja, odnosno promovira principe ravnopravnosti i nediskriminacije. S druge strane, zasebni mediji na jezicima nacionalnih manjina omogućavaju da se formira zasebna javna sfera za pripadnike manjinskog kolektiviteta, doprinese jačanju manjinske grupe, da se promovira manjinski jezik i kultura, razmijene informacije između samih pripadnika nacionalnih manjina, te, u konačnici, da se doprinese njihovoj koheziji.¹⁴ Sumarno govoreći, postoje tri modela medija, odnosno medijskih sadržaja kada se posmatraju iz perspektive nacionalnih manjina: mediji koje vode i kojima upravljaju pripadnici nacionalnih manjina, mediji za nacionalne manjine (u kojima pripadnici nacionalnih manjina u pravilu nisu dominantni u strukturama vlasništva ili među novinarima), te mediji i sadržaji o nacionalnim manjinama, iza kojih u pravilu stoje pripadnici većinskog naroda, koji dominantno čine i ciljanu publiku.¹⁵

Pritom je važno istaći da bi, prema relevantnim standardima u ovoj oblasti, trebalo osigurati takve medijske politike i prakse koje će onemogućiti getoizaciju manjina kroz njihove zasebne medije, odnosno, s druge strane, koje neće voditi asimilaciji nacionalnih manjina kroz insistiranje isključivo na njihovom prisustvu u mainstream medijima. Moglo bi se reći da je riječ o potrebi da se u praksi osigura ono što Adeno Addis naziva “kritički pluralizam”, koji počiva na “politici razlike i politici dijaloga istovremeno”.¹⁶ U takvoj vizuri, javna i medijska sfera bi trebalo da reflektiraju raznolikost društva, potičući kako razmjenu informacija unutar pojedinih grupa, tako i, što je jednako bitno, i istinski interkulturalni dijalog, odnosno “razmjenu informacija preko granica različitih zajednica, identiteta i grupa.”¹⁷ Stoga relevantni standardi u ovoj oblasti stavljaju jednak akcenat i na autonomnu i na participatornu dimenziju medijskih prava pripadnika nacionalnih manjina, uključujući i aspekt participacije u definiranju programa koji se odnose na njih odnose.¹⁸

No, nije dovoljno samo osigurati takve sadržaje u medijskoj praksi, već je bitno da takvi sadržaji reflektiraju istinske medijske potrebe pripadnika nacionalnih manjina, odnosno, u pogledu prisustva nacionalnih manjina u mainstream medijima, da na pravi način prezentiraju manjinske identitete i njihove interese. S tim u vezi, bitno je osigurati pluralizam medija i participaciju nacionalnih manjina u tri dimenzije medijske scene – dimenziji sadržaja, dimenziji vlasništva, te

¹⁴ Tom Moring, *Access of national minorities to the media: New challenges* (Strasbourg: DH-MIN/Council of Europe, 2006) str. 12.

¹⁵ Dan Caspi i Nelly Elias, „Don't patronize me: Media-by and media-for minorities“, 34:1 *Ethnic and Racial Studies* (2011) str. 62-82.

¹⁶ Adeno Addis, „Cultural Integrity and Political Unity: The Politics of Language in Multilingual States“, 33:3 *Arizona State Law Journal* (2001), str. 773.

¹⁷ Edin Hodžić i Tarik Jusić, „Manjine i mediji u jugoistočnoj Evropi: Međunarodni standardi i lokalne prakse“, str. 40.

¹⁸ Oslo Recommendations, recommendations 8, 9, 10.

dimenziji samih medija, odnosno njihove dostupnosti pripadnicima nacionalnih manjina.¹⁹ Proceduralna dimenzija je pritom posebno bitna. Naime, potrebno je osigurati i smislene konsultacije sa pripadnicima nacionalnih manjina u samom uređivačkom procesu, odnosno proizvodnji medijskih sadržaja²⁰, a što se postiže na različite načine u različitim državama. Prema istraživanju McGonaglea i drugih, praksa u državama pokazuje da se takve konsultacije ostvaruju npr. kroz prisustvo posebnog službenika za manjine u relevantnom regulatornom tijelu za medije, kroz obavezne konsultacije sa asocijacijama manjina, ili kroz autonomno odlučivanje organizacija i autonomnih institucija nacionalnih manjina o načinu korištenja alociranog vremena na konkretnom javnom emiteru.²¹

Jako je važno naglasiti da je u ovom kontekstu, kao i u nekim drugim segmentima zaštite prava manjina, veoma bitan uslov jasne preference, odnosno volje pripadnika nacionalnih manjina da imaju medije, odnosno medijske sadržaje na vlastitom jeziku. Kako ističe Moring, nacionalne manjine moraju izraziti jasnu volju da barem neka od njihovih aktivnosti bude na njihovom jeziku: „ako [taj] uslov nije ... zadovoljen, mjera zaštite neće imati efekta.“²² Pored toga, u teoriji se govori o dva bitna elementa kada se posmatraju prava pripadnika nacionalnih manjina u domenu medija: institucionalna cjelovitost, te funkcionalna cjelovitost. Prvi aspekt odnosi se na pitanje u kojoj mjeri su pripadnicima nacionalnih manjina dostupne i različite vrste medija i različiti medijski sadržaji (vijesti i informacije, edukativni sadržaji itd.) na njihovom jeziku. Drugi aspekt se tiče pitanja u kojoj mjeri sami pripadnici nacionalnih manjina zaista i prate sadržaje koji se emitiraju za njih, odnosno na njihovom jeziku.²³ Da ovo nisu samo teorijska pitanja, već i ozbiljni praktični izazovi, pokazuje podatak iz studije koja je provedena 2004. godine, a koja je pokazala da se od 90 autohtonih nacionalnih manjina u Evropskoj uniji, tek za desetak njih (uključujući Katalonce u Španiji i Nijemce u Italiji) može reći da su institucionalno cjeloviti u medijskom smislu, jer imaju i različite vrste medija i različite medijske sadržaje na vlastitom jeziku.²⁴

Važno je pritom imati u vidu da u osiguravanju medijskih prava nacionalnih manjina mogu i treba da se koriste različite vrste medija. Naime, sasvim je jasno da se, unatoč tehničkom i tehnološkom napretku u medijskoj sferi, prava pripadnika nacionalnih manjina u domenu medija ne tiču samo elektronskih medija, premda digitalno doba zasigurno donosi i nove prilike i nove izazove u ovoj oblasti²⁵. Tradicionalni, štampani mediji mogu imati poseban značaj u ovom kontekstu. Pored toga što mogu služiti kao važan izvor informacija, naročito za starije

¹⁹ Tarlach McGonagle, *Comments on the report on „Access of national minorities to the media: New challenges“* (Strasbourg: DH-MIN/Council of Europe, 2006), str. 8.

²⁰ Vidjeti npr. Oslo Recommendations, Recommendation 10 and an accompanying explanation.

²¹ Tarlach McGonagle et al., *Minority Language-Related Broadcasting and Legislation in the OSCE* (OSCE High Commissioner for National Minorities, 2003), str. 28-29, dostupno na https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1018&context=cgcs_publications.

²² Tom Moring, *Access of national minorities to the media: New challenges*, str. 10.

²³ Za ovu distinkciju vidjeti *ibid.*, str. 9-10.

²⁴ *Ibid.*, str. 15

²⁵ Vidjeti više u *The Tallinn Guidelines*.

pripadnike nacionalnih manjina, oni imaju i veliki simbolički značaj, u smislu da potvrđuju prisustvo određene manjine, odnosno njenog jezika i identiteta u javnoj sferi, te mogu da budu važno sredstvo za očuvanje i razvoj kulture, identiteta i jezika nacionalne manjine.²⁶

No, osigurati medijske sadržaje na jeziku nacionalnih manjina u praksi nije jednostavan zadatak. Prije svega, u većini država u Evropi postoji veći broj nacionalnih manjina, što postavlja pitanje načina i kriterija za distribuciju medijskih sadržaja i vremena u medijima između samih nacionalnih manjina. Pored toga, različite nacionalne manjine u konkretnim državama često su u različitoj poziciji u pogledu brojnosti, teritorijalne koncentracije, socijalnog statusa i potreba itd. Stoga neki međunarodni standardi nude smjernice i u tom segmentu. Tako se ističe da bi kriteriji brojnosti, teritorijalne koncentracije, situacije i potreba nacionalne manjine u principu trebalo da rukovode medijske politike i prakse u ovoj oblasti. To, međutim, ne znači da bi bilo koja nacionalna manjina trebalo da bude potpuno zanemarena na temelju ovih kriterija: za numerički malobrojne manjine bi trebalo da budu osigurani minimalno vrijeme i resursi kako bi imale smislen pristup medijima. Takođe, kvalitet programa bi trebalo da bude adekvatan, kao i vrijeme emitiranja takvih sadržaja u toku dana, koje bi trebalo da bude razumno.²⁷

Jakubowitz obaveze države u domenu osiguravanja medijskih prava pripadnika nacionalnih manjina sumira na sljedeći način: negativno intonirani ciljevi (zabrana i borba), koji se odnose na suzbijanje svih vrsta diskriminacije i nejednakosti; pozitivno postavljeni ciljevi, koji imaju dva segmenta – pomoć (koja se sastoji u razvoju javnih politika i regulative koji će omogućiti ostvarivanje prava manjina na medije na vlastitom jeziku, na pristup medijima iz matičnih ili susjednih država, te odgovarajuću prezentaciju vlastite kulture i identiteta u medijima u duhu interkulturalnog dijaloga), te osnaživanje (a koja se odnosi na aktivnosti države usmjerene na to da se manjinama osigura pristup medijima i odgovarajuće predstavljanje u medijima, a na nivou uređivanja programa, udjela u strukturi zaposlenih, uredničkoj kontroli i menadžmentu, vlasništva nad medijima, nadzora i regulacije, te legislative i javnih politika).²⁸

Posmatrano iz perspektive prakse Savjetodavnog komiteta za FCNM u odnosu na temeljne ciljeve prava pripadnika nacionalnih manjina u domenu medija – a koji se, kako je navedeno u prethodnom tekstu, odnose i na promoviranje tolerancije i interkulturalnog dijaloga²⁹ – mogu se identifikovati principi koji služe ostvarivanju tih ciljeva. Kako je pokazala sveobuhvatna analiza iz 2013. godine, ti se principi odnose na promoviranje i podizanje svijesti o nacionalnim manjinama kroz medije (uz odgovarajuće vrijeme posvećeno nacionalnim manjinama na javnim emiterima – dakle, *programi o manjinama*); zatim, važno je i emitovanje sadržaja na jezicima

²⁶ Vidjeti Advisory Committee on the FCNM, *Thematic Commentary No. 3*, par. 47.

²⁷ *Explanatory Note to the Oslo Recommendations regarding the Linguistic Rights of National Minorities*, par. 9; Smjernice o upotrebi jezika manjina u elektronskim medijima (OSCE, Ured visokog povjerenika za nacionalne manjine, 2003), paragraf 15, dostupno na <https://www.osce.org/hr/hcnm/32320?download=true>.

²⁸ Karol Jakubowitz, *Comments on the Report on „Access of National Minorities to the Media: New Challenges“* (Strasbourg: Council of Europe, 2006) str. 3. Vidjeti takođe Karol Jakubowitz, “Persons Belonging to National Minorities and the Media”, 10 *International Journal on Minority and Group Rights* (2004), str. 291-314.

²⁹ Vidjeti naročito član 6 FCNM, koji predviđa i aktivnu ulogu medija u tom segmentu.

nacionalnih manjina (*programi za manjine*, ali uz važan interkulturalni momenat – prevod takvih medijskih sadržaja na druge zvanične jezike); učešće manjina u medijima, što se može postići na različite načine – kroz konsultacije, uključivanje pripadnika nacionalnih manjina u produkciju medijskih sadržaja, te participacija u smislu predstavljanja, gostovanja predstavnika manjina u emisijama itd.; jedan od važnih principa u ovom kontekstu su i treninzi novinara o temama relevantnim za nacionalne manjine i specijalizacija za ta pitanja, a kako bi novinari bili senzibilizirani za izvještavanje o pitanjima koja se tiču perspektiva različitih grupa; važan faktor je i zakonski okvir i drugi propisi, uključujući npr. pravila regulatornih tijela za medije, samoregulaciju medija itd., kojima se promovira tolerancija – što podrazumijeva i kriminalizaciju i slične reakcije države na govor mržnje.³⁰ I recentni ciklus izvještavanja po FCNM u odnosu na član 9 pokazuje iste ili slične principe na kojima Savjetodavni komitet kontinuirano insistira.³¹

Na kraju, treba istaći da su relevantna istraživanja pokazala da instrumenti koji se odnose na prava manjina na nivou Evrope u pravilu donose promjene u praksi. Tako je u državama koje su ratificirale i Okvirnu konvenciju i Evropsku povelju praksa u pravilu bolja nego u zemljama koje su ratificirale samo jedan od ta dva instrumenta.³² U mnogim evropskim zemljama ova oblast je uređena kombinacijom mjera opće i neobavezujuće prirode.³³ No, na području bivše Jugoslavije općenito, oblast medijskih prava manjina je u pravilu detaljnije regulisan. Ipak, kao i u mnogim drugim oblastima, ključni problem predstavlja implementacija inače dosta naprednih odredbi zakona i drugih obavezujućih propisa.³⁴

3. Praktični izazovi u osiguravanju medijskih prava nacionalnih manjina

Prvi izazov u medijskoj sferi u ovom kontekstu je svakako sve izraženiji diktat tržišta i potreba osiguravanja što brojnije publike koja povećava konkurentnost i prihode od marketinga, a što potrebe manjih grupa, uključujući nacionalne manjine, stavlja u drugi plan. Javni emiteri bi trebalo da budu u boljoj poziciji da obave tu važnu ulogu u predstavljanju različitih identiteta i osiguravanju interkulturalnog dijaloga u medijskoj sferi, ali ni oni nisu imuni na rastuće pritiske tržišta. Smanjenje raspoloživih budžetskih sredstava, te rastući pritisci da komercijaliziraju svoj

³⁰ Vidjeti Federica Prina i drugi, *Minorities, Media and Intercultural Dialogue*, ECMI Working Paper 71 (2013), dostupno na https://www.files.ethz.ch/isn/172902/WP_71_Final.pdf.

³¹ Vidjeti Advisory Committee on the FCNM, *Compilation of Opinions of the Advisory Committee relating to Article 9 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (4th cycle)*, Strasbourg, 18. septembar 2017., dostupno na <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680648f5c>.

³² Hodžić i Jusić, „Manjine i mediji u jugoistočnoj Evropi: Međunarodni standardi i lokalne prakse“, str. 19-20.

³³ Tom Moring i Tarlach McGonagle, *Analysis of Information provided by DH-MIN members on the Questionnaire on the access of national minorities to the new media in the information society: Overview of information provided by States and possible validity concerns* (Strasbourg: DH-MIN/Council of Europe, 2009), str. 6-7, dostupno na <https://www.ivir.nl/publicaties/download/731.pdf>.

³⁴ Vidjeti npr. Hodžić i Jusić, ur., *Na marginama: Manjine i mediji u jugoistočnoj Evropi*.

rad, dovode i do negativnih promjena u tom domenu, pa čak i dovode u pitanje javnu funkciju javnih emitera.³⁵

Strogi rokovi i brzina rada u redakcijama takođe imaju negativan utjecaj na uključivanje perspektive manjina u proizvodnju medijskih sadržaja. U takvoj situaciji novinari često idu linijom manjeg otpora i konsultuju zvanične izvore, što u situaciji kada su manjine marginalizovane u odnosu na centre moći i odlučivanja, u pravilu znači ignoriranje glasa predstavnika nacionalnih manjina. Tako dolazimo i do paradoksalne situacije u kojoj čak i kada je riječ o izvještavanju o nacionalnim manjinama dominiraju zvanični izvori i perspektive javnih ličnosti, koji u pravilu pripadaju većinskim grupama.³⁶

Povezani sa prethodno navedenim problemom su i nedovoljni resursi i za manjinske medije i za medijske sadržaje o manjinama/za manjine koji se emitiraju u mainstream medijima. Kako pokazuju istraživanja koja se odnose na romske medije u istočnoj Evropi, naprimjer, ograničenja u pogledu nedovoljnih resursa, nedovoljnog broja kvalifikovanih novinara koji govore romski jezik ili njegovu specifičnu lokalnu varijantu, adekvatnog definiranja ciljne grupe, odnosno publike, te nedovoljne i neadekvatne komunikacije sa mainstream medijima, predstavljaju ozbiljan izazov za medije koji djeluju na jezicima manjina.³⁷

Pored toga, nedovoljna zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina kako u samim medijima, tako i u strukturama odlučivanja o medijskim politikama, takođe ima negativan utjecaj na kvalitet, ali i obim medijskih sadržaja koji su posvećeni nacionalnim manjinama. Istovremeno, predrasude i stereotipi koji postoje u konkretnom društvu svakako se reflektiraju i na novinare i urednike, pa nisu rijetki primjeri stereotipnog i senzacionalističkog izvještavanja o manjinama. Stoga je imperativ i kontinuirani rad na senzibiliziranju novinara za izvještavanje o ovim temama.³⁸

Imajući u vidu navedene izazove, možda i ne iznenađuju prilično depresivni rezultati studija i istraživanja u ovoj oblasti na globalnom planu posljednjih decenija. Manjine su u pravilu nedovoljno prisutne u medijima, često su predstavljene na osnovu stereotipa, odnosno senzacionalistički prikazane kao problem u kontekstu vijesti i aktuelnosti. Mediji takođe ne uvažavaju na pravi način strukturalne nejednakosti i diskriminaciju kojoj su manjine često izložene.³⁹ Ovi obrasci izvještavanja o nacionalnim manjinama slični su onima koji su ranije

³⁵ Hodžić i Jusić, „Manjine i mediji u jugoistočnoj Evropi“, str. 45.

³⁶ Ibid., str. 31

³⁷ Vidjeti npr. Peter Gross, „A Prolegomena to the Study of the Romani Media in Eastern Europe“, 21:4 European Journal of Communication (2006), str. 477-497.

³⁸ Hodžić i Jusić, „Manjine i mediji u jugoistočnoj Evropi“, str. 32-33.

³⁹ Simon Cottle, „Introduction: Media Research and Ethnic Minorities: Mapping The Field“, u Simon Cottle (ur.) *Ethnic Minorities in the Media: Changing Cultural Boundaries* (Buckingham: Open University Press, 2000) str. 1-30.

uočeni u medijskom predstavljanju vjerskih manjina.⁴⁰ Prema dostupnim izvještajima, situacija na tom planu je slična i na području jugoistočne Evrope.⁴¹

4. Situacija u BiH

4.1. Ključna pitanja

S obzirom na navedene standarde i konceptualni okvir vezan za problematiku prava pripadnika nacionalnih manjina u domenu medija, nekoliko je ključnih pitanja koja treba uzeti u obzir u svakom razmatranju stanja i prakse u ovoj oblasti u konkretnoj državi.

Najprije, bitno je utvrditi kvalitet zakonskih rješenja – da li zakonski okvir sadrži odredbe o programiranju u ovoj oblasti; da li stimulira proizvodnju sadržaja na jezicima manjina i za manjine; na osnovu kojih kriterija se frekvencije, odnosno vrijeme u medijima, kao i sredstva za proizvodnju odgovarajućih medijskih sadržaja dodjeljuju nacionalnim manjinama – dovoljan zahtjev, brojnost, potreba zaštite jezika i identiteta itd.; da li regulativa predviđa upošljavanje pripadnika manjina na medijima, odnosno specijalizaciju novinara za pitanja manjina; da li su propisane konsultacije sa predstavnicima manjina, odnosno učešće predstavnika manjina u upravljačkim i uređivačkim odborima; da li kodeksi novinarske etike regulišu pitanja od značaja za adekvatno izvještavanje o nacionalnim manjinama – naročito u odnosu na stereotipe i predrasude, diskriminatoran jezik itd.⁴²

Pored zakonske regulative, potrebno je sagledati i praksu, odnosno mjeru u kojoj i načine na koje se medijska prava pripadnika nacionalnih manjina ostvaruju u praksi, sa posebnim osvrtom na tri prethodno elaborirane ključne dimenzije: mediji i sadržaji na jezicima manjina, prisustvo i predstavljanje nacionalnih manjina u mainstream medijima, te konsultacije i učešće nacionalnih manjina u definiranju i realizaciji medijskih sadržaja koji ih se tiču.

4.2. Pravni okvir

Na samom početku razmatranja pravnog okvira u BiH u ovoj oblasti, vrijedi podsjetiti na konkretne obaveze koje je država preuzela u kontekstu Evropske povelje o regionalnim i jezicima manjina. Jezici na koje se Povelja odnosi u kontekstu BiH su: albanski, češki, njemački,

⁴⁰ Vidjeti npr. "Media Coverage of Unconventional Religion: Any 'Good News' for Minority Faiths", 39:2 Review of Religious Research (1997) str. 101-115.

⁴¹ Vidjeti npr. Hodžić i Jusić, ur., *Na marginama: Manjine i mediji u jugoistočnoj Evropi*; Davor Marko (ur.), *Informisanje na jezicima manjina na zapadnom Balkanu: Sloboda, pristup, marginalizacija* (Sarajevo: Media Plan Institut, 2013); Davor Marko, "Fear Control in Media Discourse", 37 Southeastern Europe (2013), str. 200-219;

⁴² Vidjeti više u Tove Malloy et al., *Indicators for Assessing the Impact of the FCNM in its States Parties (Draft Study)*, EURAC Research, Bolzano, str. 67-69.

mađarski, italijanski, ladino, poljski, romski, rumunski, rutenski, slovački, slovenački, turski, ukrajinski i jidiš.

Ratificiranjem Povelje, BiH je preuzela obavezu da promovira poštivanje, razumijevanje, i toleranciju u odnosu na regionalne i jezike manjina, pored ostalog, i putem medija (član 7.3). Ova obaveza uglavnom se odnosi na izvještavanje o jezičkim manjinama koje je usmjereno prevashodno na većinsku populaciju. No, država se takođe obavezala i da osigura radijske i televizijske programe na 15 manjinskih jezika (član 11.1 a iii), da podrži uspostavljanje privatne radio stanice koja će emitovati program na jezicima manjina (član 11.1 b i), osigura redovno emitovanje programa na jezicima manjina na televizijama (član 11.1 c ii), omogući objavljivanje novina (koje podrazumijevaju dnevno ili sedmično objavljivanje) i članaka na jezicima manjina, kao i da podrži edukaciju novinara i drugih medijskih profesionalaca za medije koji koriste jezike manjina (član 11.1 g). Pored toga, Bosna i Hercegovina je prihvatila obavezu da podstiče i omogući produkciju i distribuciju audio i audiovizuelnog materijala na romskom jeziku. Obaveza BiH koja proizilazi iz Povelje je i da garantira slobodnu i neposrednu recepciju radijskih i televizijskih programa iz susjednih zemalja na jezicima koji su jezici manjina u BiH, kao i da ne ometa retransmisiju takvih programa (član 11.2). Konačno, BiH ima obavezu i da osigura da interesi onih koji govore jezike manjina budu predstavljeni i razmotreni unutar tijela koja su odgovorna za očuvanje slobode i pluralizma medija (član 11.3).⁴³

Kao i u mnogim drugim oblastima, zakonski okvir koji se tiče prava pripadnika nacionalnih manjina u BiH u domenu medija znatnim dijelom je u skladu sa relevantnim međunarodnim standardima. Zakoni o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina na nivou BiH, FBiH, Republike Srpske, kao i kantona u Federaciji BiH, na gotovo identičan način propisuju pravo nacionalnih manjina da osnuju štampane i elektronske medije na vlastitom jeziku. Pored toga, predviđena je i obaveza javnih emitera na različitim nivoima da osiguraju posebne emisije za pripadnike nacionalnih manjina, kao i druge sadržaje na jezicima nacionalnih manjina, te sadržaje o nacionalnim manjinama na zvaničnim jezicima BiH. Zakoni u ovoj oblasti u BiH čak i eksplicitno navode da će javni RTV servisi u BiH najmanje jednom sedmično osigurati posebnu emisiju za nacionalne manjine, na njihovom jeziku. Kako se navodi u zakonu na nivou BiH, a tu odredbu prate i zakoni na nivou entiteta, prava nacionalnih manjina u kontekstu predstavljanja i prisustva u elektronskim medijima kao javnim servisima bit će uređena na osnovu procenta

⁴³ Treba naglasiti da se Dio II Povelje odnosi na sve regionalne i jezike manjina u konkretnoj državi, dok Dio III Povelje podrazumijeva "à la carte" sistem, koji državama omogućava da biraju odgovarajuće mjere koje žele poduzeti u kontekstu promocije ovih jezika. Vidjeti više u Tom Moring i Robert Dunbar, *The European Charter for Regional or Minority Languages and the Media* (Council of Europe, 2008).

njihove zastupljenosti u relevantnoj administrativnoj jedinici – entitetu, kantonu, gradu i općini.⁴⁴

No, pojedini zakoni na nivou kantona odstupaju od navedene odredbe. Zakon u Kantonu Sarajevo uopće ne navodi niti podrobnije razrađuje odredbu o zastupljenosti nacionalnih manjina u medijima proporcionalno njihovom broju.⁴⁵ S druge strane, relevantni zakon u Tuzlanskom kantonu potpuno relativizira navedenu odredbu, navodeći da će se jedna emisija za nacionalne manjine na sedmičnom nivou realizovati na javnim emiterima samo ako su „pripadnici nacionalne manjine zastupljeni sa najmanje 20 posto u ukupnom stanovništvu Kantona i grada, odnosno sa najmanje 30 posto u ukupnom stanovništvu općine.“⁴⁶ Pored toga, isti Zakon propisuje da će se drugi sadržaji na jeziku nacionalne manjine, te medijski sadržaji o nacionalnim manjinama na službenim jezicima u BiH, osigurati najmanje dva puta godišnje.⁴⁷ S obzirom na činjenicu da su navedeni procenti pripadnika nacionalnih manjina u ukupnom stanovništvu Tuzlanskog kantona višestruko previsoko postavljeni u odnosu na realnost, čini se da jedino odredba o programu za manjine ili o manjinama najmanje dva puta godišnje ima praktični značaj.

Dakle, referirajući se na prethodno navedenu klasifikaciju medijskih sadržaja u odnosu na nacionalne manjine, zakonskim okvirom u BiH je predviđeno i osiguravanje medijskih sadržaja za nacionalne manjine, i onih o nacionalnim manjinama, pri čemu su ovi potonji namijenjeni prevashodno većinskoj populaciji kao ciljnoj grupi. Pored toga, Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina Republike Srpske predviđa i određenu formu konsultacija u utvrđivanju medijskih sadržaja za nacionalne manjine. Navedeni zakon, naime, propisuje „učešće pripadnika nacionalnih manjina prilikom utvrđivanja programske šeme, koja se odnosi na nacionalne manjine, uz prethodno mišljenje Saveza i Savjeta nacionalnih manjina.“⁴⁸ Na sličan način i zakon na nivou Kantona Sarajevo propisuje da javni servisi na teritoriji kantona „omogućavaju pripadnicima i udruženjima nacionalnih manjina koja imaju registrovano sjedište na teritoriji Kantona da učestvuju u kreiranju programa namijenjenih nacionalnim manjinama.“⁴⁹

Zakoni u ovoj oblasti takođe predviđaju da će relevantni nivoi vlasti osigurati potrebna budžetska sredstva za ostvarivanje prava predviđenih zakonskim okvirom⁵⁰, što bi, naravno, trebalo da uključuje i budžetsko finansiranje potrebnih aktivnosti na ostvarivanju medijskih

⁴⁴ Vidjeti Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina, Službeni glasnik BiH br. 12/03, 76/05 i 93/08; Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina FBiH, Službene novine FBiH br. 56/08, član 12 i 13; Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske br. 2/05, član 12 i 13.

⁴⁵ Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Kantonu Sarajevo, Službene novine Kantona Sarajevo br. 27/11, član 15 i 16

⁴⁶ Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Tuzlanskom kantonu, Službene novine Tuzlanskog kantona 14/09, član 10, stav 1.

⁴⁷ Ibid., član 10, stav 2.

⁴⁸ Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina Republike Srpske, član 13.

⁴⁹ Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Kantonu Sarajevo, član 16, stav 2.

⁵⁰ Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BiH, član 8.

prava nacionalnih manjina predviđenih zakonskim okvirom. No, takav pristup je odveć općenit i nije u skladu s primjerima dobre prakse iz okruženja. Prije svega, treba podsjetiti da eksplanatorni izvještaj uz FCNM navodi da mjere predviđene članom 9(4) Konvencije koje se odnose na promoviranje kulturnog pluralizma, mogu uključivati i „osiguravanje sredstava za medije na jezicima manjina ili produkciju programa koji se tiču manjinskih pitanja.“⁵¹ Tako npr. u Hrvatskoj zakonski okvir predviđa obavezno sufinansiranje programa javnih emitera na različitim nivoima koji su posvećeni nacionalnim manjinama, propisujući i proceduru odlučivanja o takvom sufinansiranju, u kojoj značajnu ulogu imaju savjetodavna tijela za nacionalne manjine na odgovarajućim nivoima vlasti.⁵² U Srbiji takođe postoji zaseban budžetski fond za nacionalne manjine, iz kojeg se finansiraju programi i projekti od značaja za nacionalne manjine, uključujući i programe i projekte iz oblasti medija i informisanja. Pored toga, u praksi se finansiranje manjinskih medija i medijskih sadržaja na jezicima nacionalnih manjina ostvaruje i kroz posebne konkurse na različitim nivoima vlasti, kroz koje se svake godine osiguravaju značajna sredstva specifično za te namjene.⁵³

Važno je osvrnuti se i na pitanje raspodjele vremena u medijskom prostoru između različitih nacionalnih manjina u BiH. Predviđeni kriteriji za raspodjelu vremena u medijima posvećenog nacionalnim manjinama, ako izuzmemo pomenutu relativizirajuću odredbu Zakona u Tuzlanskom kantonu, odnose se prevashodno na procentualnu zastupljenost konkretnih nacionalnih manjina u stanovništvu relevantnih administrativnih jedinica. Taj kriterij sam po sebi nije sporan, ali se čini da ne bi nužno trebalo da bude jedini i isključivi, jer se na nivou međunarodnih standarda i u komparativnoj perspektivi predlažu i koriste i drugi – kakvi su npr. posebna potreba zaštite određenog jezika ili kulture, organiziranost i zahtjevi samih nacionalnih manjina itd.⁵⁴

Kada je riječ o mehanizmu konsultacija u pogledu produkcije medijskih sadržaja za nacionalne manjine, konkretan i jasan mehanizam konsultacija koji se čini dosta dobrim je predviđen samo u zakonu u Republici Srpskoj. Poseban kvalitet ovog rješenja je to što predviđa široke konsultacije sa pripadnicima i predstavnicima nacionalnih manjina – koje uključuju i savjetodavno tijelo na nivou skupštine entiteta, ali i Savez nacionalnih manjina Republike Srpske, koji čine organizacije nacionalnih manjina sa teritorije tog entiteta. U Srbiji npr. konsultacije su nešto uže postavljene, jer se odvijaju prevashodno preko nacionalnih savjeta za nacionalne manjine.⁵⁵ Relevantna odredba u zakonu Kantona Sarajevo je nedovoljno precizna, jer nije jasno na koji način će u praksi „pripadnicima i udruženjima nacionalnih manjina“ sa

⁵¹ Explanatorni izvještaj uz FCNM.

⁵² Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, član 18.

⁵³ Vidjeti Snežana Ilić i drugi, *Informisanje na jezicima nacionalnih manjina: Predlozi za nove politike – deceniju posle* (Zrenjanin: Centar za razvoj civilnog društva, 2017) str. 37-44.

⁵⁴ Uporedi npr. Tove Malloy i drugi, *Indicators for Assessing the Impact of the FCNM in its States Parties (Draft Study)*, EURAC Research, Bolzano, str. 67-69;

⁵⁵ Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, Službeni glasnik Republike Srbije br. 72/2009, 20/2014, 55/2014 i 47/2018, član 21.

teritorije Kantona Sarajevo zaista biti i omogućeno učešće u kreiranju medijskih sadržaja koji se na njih odnose.

Zakoni koji reguliraju rad javnih emitera u BiH takođe sadrže odredbe koje su relevantne za ostvarivanje medijskih prava nacionalnih manjina. Tako Zakon o javnom RTV servisu BiH, u dijelu koji se tiče programskih principa, ističe da će „program javnih RTV servisa takođe ... afirmirati kulturne i druge potrebe nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini.“⁵⁶ Relevantna pravila Regulatorne agencije za komunikacije BiH detaljnije i konkretnije predviđaju da će javne televizijske stanice (one čiji je osnivač ili većinski vlasnik konkretna političko-teritorijalna jedinica u BiH), sa izuzetkom javnih RTV servisa, na koje se konkretna pravila ne odnose, „po 10 posto od ukupnog sedmičnog programa namijenjenog za vijesti i ostali informativni program i obrazovni program [koji bi inače trebalo da čine minimalno 40 posto ukupnog programa javnih televizija] [posvetiti] pitanjima pripadnika nacionalnih i drugih manjina, te ranjivih grupa stanovništva.“⁵⁷ Istovjetno pravilo za isti krug aktera je predviđeno i u pogledu strukture programa javnih radio stanica.⁵⁸ Budući da je riječ o programskim obavezama javnih televizijskih i radio stanica, važno je istaći da za kršenje takvih obaveza, pored ostalih sankcija, RAK, prema vlastitim pravilima, može izreći i novčane kazne u iznosu između 2500 i 75000 KM za televizijske, i između 2500 i 50000 KM za radio stanice.⁵⁹

No, čini se da obaveza u kontekstu proizvodnje medijskih sadržaja za nacionalne manjine nije dovoljno eksplicitna u zakonima koji se tiču javnih RTV servisa u BiH. Zakon o Hrvatskoj radio televiziji (HRT) npr. izričito predviđa da će HRT “proizvoditi, suproizvoditi i objavlјivati programe namijenjene informiranju pripadnika nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj na jezicima nacionalnih manjina, uključujući i programe za djecu na jezicima nacionalnih manjina”⁶⁰, te da će proizvodnja medijskih sadržaja namijenjenih nacionalnim manjinama biti dio programskih obaveza i sadržaja čiji se opseg, vrsta i finansiranje reguliraju ugovorom sa Vladom Republike Hrvatske koji se zaključuje svakih pet godina.⁶¹ Pored toga, Fond za poticanje pluralizma dodjeljuje sredstva za proizvodnju i objavljivanje medijskih sadržaja koji su od javnog interesa i, pored ostalog, osobito važni za nacionalne manjine u Hrvatskoj.⁶² Na sličan način, zakonska regulativa u Srbiji eksplicitno propisuje da država, autonomna pokrajina ili lokalna samouprava

⁵⁶ Zakon o javnom radiotelevizijskom sistemu BiH (neslužbeni, prečišćeni tekst), član 26, stav 3, dostupno na <https://www.parlament.ba/law/DownloadDocument?lawDocumentId=f368f6e6-a787-4488-8bc4-ceed3a71b1ea&langTag=bs>

⁵⁷ Vijeće Regulatorne agencije za komunikacije, Pravilo 77/2015 o pružanju audiovizuelnih medijskih usluga, član 29, stav 1, dostupno na <https://docs.rak.ba//articles/589d455c-a70f-4621-a94c-0d83631dd8e6.pdf>.

⁵⁸ Vijeće Regulatorne agencije za komunikacije, Pravilo 76/2015 o pružanju medijskih usluga radija, član 28, stav 1, dostupno na <https://docs.rak.ba//articles/1d221b04-6394-40ab-b652-d9390b75e5a5.pdf>.

⁵⁹ Pregled povreda i odgovarajućih kazni koje izriče Regulatorna agencija za komunikacije, Službeni glasnik BiH br. 8/17, član 71 i 92.

⁶⁰ Zakon o Hrvatskoj radio-televiziji, član 9, stav 2.

⁶¹ Zakon o Hrvatskoj radio-televiziji, član 14, stav 2.

⁶² Zakon o elektroničkim medijima, član 64, stav 1, neslužbeni, prečišćeni tekst, dostupno na https://www.e-mediji.hr/repository_files/file/490/.

obezbjeđuje dio sredstava za rad medija koji objavljuju sadržaje na jezicima nacionalnih manjina.⁶³

U zakonima o javnim RTV servisima u BiH postoje odredbe koje osiguravaju etnički pluralizam u upravljačkim strukturama i programskim savjetima. Međutim, pored osiguravanja ravnopravne zastupljenosti pripadnika konstitutivnih naroda u tim strukturama, zakon koji se odnosi na RTV servis Federacije BiH eksplicitno ne predviđa učešće pripadnika nacionalnih manjina, već heterogene kategorije „ostalih“.⁶⁴ Zakon o Radio-televiziji Republike Srpske predviđa da su nacionalne manjine jedna od društvenih grupa čiji predstavnici mogu biti izabrani u Programski savjet, ali takva formulacija takođe ne nudi garanciju da će predstavnik nacionalnih manjina zaista biti izabran u to savjetodavno tijelo⁶⁵. S druge strane, u Srbiji nacionalni savjeti za nacionalne manjine kao samoupravna tijela nacionalnih manjina u domenu kulture, obrazovanja, informisanja i službene upotrebe jezika i pisma, zajednički predlažu npr. dva kandidata za članove Savjeta regulatornog tijela za elektronske medije (tijela sa ukupno devet članova), od kojih Narodna skupština imenuje jednog.⁶⁶

Važno je istaći da, kada se zakonska rješenja u BiH uporede sa relevantnim odredbama zakona u susjednim zemljama, vidljivo je upadljivo odsustvo preciznijih i detaljnih kriterija za izbor u upravljačke i savjetodavne strukture javnih RTV servisa u BiH. Ilustracije radi, vrijedi u cjelosti citirati odredbu Zakona o Hrvatskoj radio-televiziji koja precizira kriterije za izbor članova Programskog vijeća HRT-a, a koja u ekvivalentnim zakonima u BiH nije prisutna ni u naznakama. Naime, za članove ovog savjetodavnog dijela biraju se državljani Hrvatske koji su

medijski stručnjaci i stručnjaci za audiovizualne djelatnosti, ugledni intelektualci, priznati umjetnici, stručnjaci i ostali javni djelatnici koji su se u javnom životu istaknuli zalaganjem za poštivanje demokratskih načela i vladavinu prava, izgradnju i unapređenje najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske, razvitak civilnog društva, obranu ljudskih prava i sloboda, promicanje kulture, znanosti i umjetnosti, kao i zaštitu slobode medija i izražavanja. Pri izboru članova Vijeća HRT-a vodit će se računa o svjetonazorskom i drugom pluralizmu hrvatskog društva.⁶⁷

Ukoliko bi se navedeni kriteriji zaista i poštovali u praksi izbora članova, moglo bi se očekivati da ovakvo tijelo ispuni svoju temeljnu savjetodavnu funkciju, naročito u pogledu pluralizma,

⁶³ Zakon o javnom informisanju i medijima, Službeni glasnik Republike Srbije br. 83/2014, 58/2015 i 12/2016, član 13.

⁶⁴ Vidjeti npr. Zakon o javnom servisu RTV Federacije BiH, član 24 i 31;

⁶⁵ Zakon o Radio-televiziji Republike Srpske, član 50, stav 3. No, treba istaći da je u aktuelni Programski savjet izabran i predstavnik nacionalnih manjina. Vidjeti sastav Programskog savjeta RTRS, dostupno na <https://www.rtrs.tv/comp/psavjet.php>

⁶⁶ Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, član 20.

⁶⁷ Zakon o Hrvatskoj radio-televiziji, član 25, stav 4.

promoviranja ljudskih prava i ravnopravnosti, te predstavljanja različitih identiteta na javnom mediju.

Kada je riječ o uslovima za osnivanja medija na jezicima nacionalnih manjina, zakonska regulativa u BiH ne predviđa posebne olakšice za te svrhe. Tehnički i programski, a naročito ekonomski kriteriji za dodjelu licenci čine se čak i odveć zahtjevnim za potencijalne elektronske medije na jezicima nacionalnih manjina. Jedino se može istaći generalna odredba, od koje bi mogli imati koristi i potencijalni mediji na jezicima nacionalnih manjina, prema kojoj je neprofitni radio oslobođen obaveze plaćanja godišnjih naknada za dozvole u emitovanju.⁶⁸ S druge strane, u Srbiji je npr., pored ostalog, udio programskih sadržaja na jezicima nacionalnih manjina jedan od faktora (odnosno olakšica) pri utvrđivanju visine naknade za pružanje medijske usluge od strane konkretnog elektronskog medija.⁶⁹ Pored toga, zakonski okvir u Srbiji oslobađa plaćanja naknade pružaoce medijskih usluga iz civilnog sektora, jednako kao i pružaoce medijskih usluga javnog servisa.⁷⁰

Na kraju, ono što je posebno značajno za različite manjinske i marginalizovane grupe u BiH, uključujući i nacionalne manjine, jeste činjenica da je odgovarajućim propisima predviđena zabrana i sankcioniranje govora mržnje i diskriminirajućeg govora u medijima. Govor mržnje kao takav još uvijek nije na odgovarajući način definiran i sankcioniran krivičnim zakonima u BiH.⁷¹ No, pravila koja se tiču medija jasno zabranjuju široko definirani govor mržnje i predviđaju sankcije za medije ukoliko medijski sadržaji koje emituju ponižavaju, zastrašuju ili podstiču na mržnju, nasilje ili diskriminaciju protiv lica ili grupa po čitavom nizu osnova, uključujući i nacionalnost.⁷² Slična pravila su predviđena samoregulacijom u kontekstu štampanih i online medija. Kodeks za štampu i online medije BiH tako predviđa da će novinari „dati sve od sebe kako ne bi huškali i/ili podsticali mržnju i/ili nejednakost na osnovu etničke pripadnosti, nacionalnosti, rase, religije, pola, seksualne orijentacije, fizičke onesposobljenosti ili mentalnog stanja”⁷³, te da “novinari moraju izbjeći prejudicirane i uvredljive aluzije na nečiju etničku grupu, nacionalnost, rasu, religiju, pol, seksualnu opredijeljenost, fizičku onesposobljenost ili mentalno stanje.”⁷⁴

⁶⁸ Vijeće RAK-a, Pravilo 89/2018 O naknadama za dozvole Regulatorne agencije za komunikacije, član 4, stav 2.

⁶⁹ Zakon o elektronskim medijima, Službeni glasnik Republike Srbije br. 83/2014 i 6/2016, član 36, stav 6, tačka 3

⁷⁰ Zakon o elektronskim medijima, član 37.

⁷¹ Vidjeti npr. Sevima Sali Terzić, *Govor mržnje: Međunarodni standardi ljudskih prava i pravni okvir u Bosni i Hercegovini* (2013), dostupno na https://bhnovinari.ba/wp-content/uploads/2013/01/govor_mrznje_ljudskopravaski_aspekt_sevima_sali_terzic.pdf

⁷² Vijeće RAK-a, Kodeks o audiovizuelnim medijskim uslugama i medijskim uslugama radija (2015), član 4.

⁷³ Vijeće za štampu BiH, Kodeks za štampu i online medije BiH, član 3, dostupno na <https://www.vzs.ba/index.php/vijece-za-stampu/kodeks-za-stampu-i-online-medije>

⁷⁴ Ibid., član 4.

4.3. Politike i prakse

4.3.1. Politike i strateški dokumenti

Sagovornici u intervjuima ističu da se pitanje prava pripadnika nacionalnih manjina u domenu medija do sada nije ozbiljnije postavljalo u domenu razvoja politika u BiH u ovoj oblasti. Ako je i bilo takvih inicijativa, uglavnom je bilo riječ o sporadičnim pokušajima, bez koordinacije i ozbiljnog dijaloga između ključnih aktera, te bez kontinuiteta. Predstavници organizacija nacionalnih manjina ističu da se ovim pitanjem na strateškom nivou i nivou politika nisu ozbiljnije bavile ni same organizacije nacionalnih manjina, pa ni savjetodavna tijela, iako su povremeno postavljali pitanje izvještavanja o nacionalnim manjinama i saradnje sa medijima. Prema riječima sagovornika, pitanje politika i strateškog okvira nije bilo u fokusu čak ni projekata ili inicijativa koji su se bavili unaprjeđivanjem medijskog prikaza nacionalnih manjina.

Ipak, treba istaći da je na nivou BiH sačinjen nacrt Strateške platforme za rješavanje pitanja nacionalnih manjina, koji sadrži i značajnu komponentu vezanu za ostvarivanje medijskih prava nacionalnih manjina. Strateški prioriteti u tom segmentu fokusiraju se na jačanje kadrovskih kapaciteta, provođenje relevantnih zakonskih odredbi, saradnju organizacija i savjetodavnih tijela nacionalnih manjina sa medijskim akterima, te promociju istraživanja prisustva nacionalnih manjina u medijskom prostoru u BiH.⁷⁵ Prema riječima intervjuiranih aktera, ovaj dokument je donesen uz značajne konsultacije sa pripadnicima nacionalnih manjina, odnosno savjetodavnim tijelima. Kako se navodi i u tekstu same Platforme, predstavnici organizacija i savjetodavnih tijela nacionalnih manjina su učestvovali i u radnim grupama za pojedine segmente tog strateškog dokumenta. Njeno usvajanje bi svakako predstavljalo korak naprijed i u ovoj oblasti. No, Strateška platforma, unatoč višegodišnjem inkluzivnom procesu njenog sačinjavanja, i unatoč činjenici da je sačinjena još 2014. godine, još uvijek nije zvanično usvojena. Stoga se može zaključiti da nisu poduzeti značajniji i koordinirani naponi ključnih aktera na nivou politika i strateških dokumenata koji bi omogućili adekvatno ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina u domenu medija u praksi. Naročito značajan propust u tom smislu predstavlja činjenica da, po svemu sudeći, utvrđivanje stvarnih medijskih potreba nacionalnih manjina u BiH, koje bi mapiralo zajedničke i posebne potrebe nacionalnih manjina s obzirom na specifičnosti situacije svake od njih, nikada nije ozbiljno poduzeto na bilo kom nivou vlasti u BiH.

4.3.2. Mediji i programi za i o nacionalnim manjinama

Kako je pojašnjeno u prethodnom tekstu, zakonska regulativa i drugi propisi u ovoj oblasti, iako nisu cjeloviti i usklađeni ni međusobno, a niti u odnosu na dobre prakse u drugim zemljama, u suštini sadrži povoljna rješenja za ostvarivanje medijskih prava pripadnika nacionalnih manjina

⁷⁵ Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, Strateška platforma za rješavanje pitanja nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini (2014.), poglavlje 7, dostupno na <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/LjudskaPrava/Nacrt%20strategijeB.pdf>

u nezanemarivom obimu. No, kako navodi i Savjetodavni komitet za FCNM u posljednjem izvještaju o BiH, ta povoljna zakonska rješenja su najvećim dijelom ostala “mrtvo slovo na papiru”⁷⁶, a aktivnosti usmjerene na ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina u ovoj oblasti “ostaju sporadične ... te se čini da se ulaže malo napora da se održi redovno prisustvo nacionalnih manjina u javnim medijima.”⁷⁷ Štoviše, čini se da se posljednjih godina može govoriti o negativnim trendovima smanjenja ionako malobrojnih programa posvećenih nacionalnim manjinama, koji tek u posljednje vrijeme pokazuju znakove zaustavljanja i određenog napretka.

Kako je navedeno u poglavlju o konceptualnom okviru i međunarodnim standardima, situacija u domenu prakse ostvarivanja medijskih prava pripadnika nacionalnih manjina može se posmatrati u tri dimenzije: postojanje medija i medijskih sadržaja na jezicima nacionalnih manjina, postojanje specifičnih sadržaja o nacionalnim manjinama na zvaničnim jezicima, te predstavljanje nacionalnih manjina u *mainstream* medijima.

4.3.2.1. Mediji i medijski sadržaji na jezicima nacionalnih manjina

Kada je o prvoj dimenziji riječ, može se reći da u BiH ne djeluju tzv. manjinski elektronski mediji – odnosno oni koji emituju program na jeziku ili jezicima nacionalnih manjina. Slična je situacija čak i sa programima na jezicima nacionalnih manjina, koji su iznimno rijetki, sporadični i često ne opstaju dugo, a emituju se gotovo u pravilu na lokalnim radio stanicama.⁷⁸ Rijetki su i štampani mediji na jezicima nacionalnih manjina (najčešće dvojezični) – npr. almanah Slovenačkog kulturnog društva Cankar iz Sarajeva, ili časopis u izdanju udruženja Mađara naslovljen “Uj Dobos” – ali koji se objavljuju jednom ili dva puta godišnje, vlastitim sredstvima konkretnih udruženja i bez podrške vlasti u BiH. Kako ističe Komitet eksperata za ECRML u izvještaju o BiH, takvi štampani mediji koji ne izlaze redovno ne mogu se ni smatrati novinama u kontekstu Povelje, jer bi novine koje se tiču nacionalnih manjina trebalo da izlaze barem jednom sedmično.⁷⁹

Prema mišljenju nekih sagovornika konsultovanih za potrebe ove analize, upitno je da li je realizacija ukupnog, pa čak i dijela programa elektronskih medija na jeziku neke od nacionalnih manjina realna, pa i potrebna u BiH, naročito imajući u vidu mali procenat osoba koje zaista govore i razumiju te jezike. Intervjuirani predstavnik organizacije nacionalnih manjina ističe kako se prije nekoliko godina u jednom periodu (vjerovatno u kontekstu relevantnih preporuka Komiteta eksperata za ECRML⁸⁰) razgovaralo o mogućnostima osnivanja radio-stanice na jezicima nacionalnih manjina, ali da je preovladao skepticizam u pogledu ispunjavanja

⁷⁶ Advisory Committee on the FCNM, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina, 9. novembar 2017., par. 88.

⁷⁷ Ibid., par. 91.

⁷⁸ Vidjeti npr. Davor Marko, „Mediji i manjine u Bosni i Hercegovini“, u Edin Hodžić i Tarik Jusić (ur.), *Na marginama: Manjine i mediji u jugoistočnoj Evropi* (Sarajevo: Mediacentar, 2010) str. 155-156.

⁷⁹ Committee of Experts ECRML, BiH 2016, par. 218-221; Advisory Committee on the FCNM, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina, 9. novembar 2017., par. 90.

⁸⁰ Committee of Experts ECRML, BiH 2016, par 205-207.

ekonomskih kriterija za izdavanje licence – odnosno ekonomske održivosti takvog programa. U uslovima u kojima opcije za značajnije državne subvencije za takve programe praktično i ne postoje, u kojima je teško osigurati kontinuiranu donatorsku podršku, te imajući u vidu da su komercijalni prihodi od takvih programa po prirodi stvari ograničeni, zaista se postavlja pitanje da li je funkcioniranje takvog medija realno u aktuelnom trenutku. Kako se navodi i u jednoj od publikacija Vijeća nacionalnih manjina BiH, s obzirom na u pravilu mali broj pripadnika pojedinačnih nacionalnih manjina, “za sve nacionalne manjine trebalo bi na javnim servisima osigurati zajednički, redovni termin.”⁸¹ Pored toga, sagovornici navode već standardne finansijske i tehničke prepreke i probleme, ali i realan problem nedostatka odgovarajućeg novinarskog kadra koji govori dotične jezike.

Ipak, važno je imati u vidu da medijske politike i prakse u ovoj oblasti ne moraju nužno da reflektiraju realnost nacionalnih manjina, već mogu biti postavljene tako da mijenjaju negativne tendencije u pogledu jezika i identiteta nacionalnih manjina. I zaista, ako je asimilacija i zanemarivanje jezika nacionalnih manjina od strane novih generacija tendencija koju navode i dostupni izvještaji, ali i sagovornici u intervjuima, upravo programi na jezicima nacionalnih manjina mogu biti važan segment afirmiranja i revitalizacije jezika kao važnog elementa njihovog identiteta. Takva *aktivna politika identiteta* bi, naravno, zahtijevala strateški pristup i snažnu podršku države i vlasti na svim nivoima, koja u ovom trenutku izostaje. Kako navodi i Savjetodavni komitet za FCNM, “kad mediji igraju centralnu ulogu u procesu revitalizacije jezika, potrebna je rezolutna javna podrška.”⁸²

S tim u vezi, treba podsjetiti da su u nedavnoj prošlosti u BiH već postojale emisije ili dijelovi programa javnih emitera na različitim nivoima na jezicima nacionalnih manjina – prevashodno na romskom jeziku, a čini se da je, prema dostupnim izvještajima iz 2013. godine, i broj štampanih medija na jezicima nacionalnih manjina u nedavnoj prošlosti bio nešto veći.⁸³ Kao ilustracija da se i u sličnim kontekstima, uvažavajući, naravno, sve razlike u pogledu brojnosti i organiziranja nacionalnih manjina, mogu postići bolji rezultati na ovom planu može se navesti podatak da u državama okruženja npr. postoje brojni mediji i programi na jezicima nacionalnih manjina. U Hrvatskoj su najviše zastupljeni u Istri i istočnoj Slavoniji.⁸⁴ Prema podacima iz 2016. godine, u Srbiji postoji 198 manjinskih medija, odnosno programa na manjinskim jezicima u okviru mainstream medija (41 novina, 93 radio stanice, te 64 televizije)⁸⁵, koji se dobrim dijelom finansiraju iz budžetskih sredstava na različitim nivoima vlasti.

⁸¹ Tihomir Knežiček (ur.), *Nacionalne manjine u Bosni i Hercegovini: Izvještaj Vijeća nacionalnih manjina Bosne i Hercegovine o položaju nacionalnih manjina 2010.-2015.* (Sarajevo: Parlamentarna skupština BiH/Vijeće nacionalnih manjina BiH, 2015), str. 58

⁸² Advisory Committee on the FCNM, *Thematic Commentary No. 3*, par. 42.

⁸³ Vidjeti Radenko Udovičić, „Mediji i nacionalne manjine u BiH: Medijska indiferentnost prema problemima manjina“, u Davor Marko (ur.), *Informisanje na jezicima manjina na zapadnom Balkanu: Sloboda, pristup, marginalizacija* (Sarajevo: Media Plan Institut, 2013) str. 125-160.

⁸⁴ Vidjeti npr. Drago Župarić-Ilić, “Predstavljenost nacionalnih manjina i prisutnost njihovih medija u hrvatskome medijskom prostoru”, 48:4 Politička misao (2011) str. 133-153.

⁸⁵ Vidjeti Snežana Ilić i drugi, *Informisanje na jezicima nacionalnih manjina: Predlozi za nove politike – deceniju posle* (Zrenjanin: Centar za razvoj civilnog društva, 2017), str. 50-51.

4.3.2.2. Sadržaji o nacionalnim manjinama u mainstream medijima

Prema dostupnim istraživanjima i analizama, u programima javnih emitera u BiH ima veoma malo sadržaja posvećenih nacionalnim manjinama.⁸⁶ Kako potvrđuju i neki sagovornici u intervjuima, u poređenju sa situacijom prethodnih godina, kada je na javnim servisima bilo više emisija i sadržaja posvećenih nacionalnim manjinama, možemo, zapravo, govoriti i slabljenju u ostvarivanju medijskih prava pripadnika nacionalnih manjina u praksi i u ovom segmentu.⁸⁷ To se odnosi kako na emisije posvećene nacionalnim manjinama, tako i na sadržaje o manjinama u mainstream medijima. Emisije posvećene nacionalnim manjinama u suštini se svode na nekoliko radio-emisija, koje se emituju u pravilu jednom ili dva puta mjesečno – *Korijeni* na Radiju Republike Srpske, ili emisija *Mi, vi, oni – da li se razumijemo*, na Radiju Federacije BiH. Odnedavno se na BH Radiju 1 emituje i emisija *Među nama o nama*, koja se bavi manjinama i marginaliziranim grupama općenito⁸⁸. Pored toga, u BiH djeluje i portal *Udar*, koji je posvećen romskoj populaciji.⁸⁹

Čak i one emisije i programi o nacionalnim manjinama koji se i dalje realiziraju, suočavaju se, prema riječima konsultovanih novinara koji ih pripremaju, sa značajnim poteškoćama i problemima. Osnovni problem je nedostatak resursa i budžeta za pomenute emisije, što vjerovatno nije iznenađujuće s obzirom na ogromne probleme u finansiranju i funkcioniranju javnih RTV servisa u BiH općenito.⁹⁰ Prema navodima sagovornika, iza tih emisija u pravilu stoji jedna osoba, koja je i urednik i novinar i producent. Pored toga, te osobe u pravilu rade i druge poslove unutar konkretnih redakcija, pa se često postavlja pitanje izbora između angažmana na sadržajima za opću populaciju i onim za nacionalne manjine. U takvoj konstelaciji, kako ističu sagovornici, primat uvijek ima informativni i politički program. Nedostatak sredstava onemogućava izlazak na teren i izvještavanje sa lica mjesta, te se zbog toga često razgovori sa relevantnim sagovornicima obavljaju telefonom. Jedna od urednica način rada u realizaciji vlastite emisije o nacionalnim manjinama opisuje kao “puko snalaženje” i “one man show”. Premda pomenute emisije tretiraju širok spektar tema od značaja za nacionalne manjine,

⁸⁶ Vidjeti npr. Lejla Turčilo i Belma Buljubašić, *Mediji i shrinking space u Bosni i Hercegovini: utišani alternativni glasovi* (Sarajevo: Fondacija Heinrich Boll, 2017), dostupno na https://ba.boell.org/sites/default/files/schrinking_spaces_-_studija_-_bh_-_26-10-2017_-_web_1.pdf; MSI Index, Europe-Eurasia, 2018, str. 23, dostupno na <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2018-full.pdf>; Davor Marko, “Mediji i manjine u Bosni i Hercegovini”; Davor Marko i Dragana Dardić, *Izveštavanje o marginalizovanim i ranjivim grupama u Bosni i Hercegovini: Analiza medijskih sadržaja* (Banja Luka: Helsinški parlament građana Banja Luka, 2013), dostupno na https://hcabl.org/wp-content/uploads/2014/01/analiza-medijskih-sadrzaja_2013.pdf.

⁸⁷ Uporedi Davor Marko, „Mediji i manjine u Bosni i Hercegovini“ i Radenko Udovičić, „Mediji i nacionalne manjine u BiH: Medijska indiferentnost prema problemima manjina“.

⁸⁸ Prve episode ove emisije podržane su od strane Evropske Unije i Vijeća Evrope kroz projekat “Jačanje zaštite nacionalnih manjina u BiH” koji implementira Vijeće Evrope, a realizuje se u okviru programa Horizontal Facility za Zapadni Balkan i Tursku.

⁸⁹ Vidjeti <http://www.portal-udar.net/>.

⁹⁰ Vidjeti npr. Nidžara Ahmetašević i Tea Hadžiristić, *The Future of Public Service Broadcasting in Bosnia and Herzegovina* (Sarajevo: Analitika, 2017), dostupno na http://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/psb_bih.pdf

vjerovatno se prevashodno takvom načinu rada može pripisati dojam koji su iznijeli neki sagovornici – da su emisije dosta suhoparne, da često izvještavaju o sastancima i političkim temama, te da se u njima često pojavljuju isti sagovornici. S druge strane, usljed nepovoljnih institucionalnih i finansijskih uslova, stiče se dojam da navedene emisije nisu rezultat strateške orijentacije i konzistentne institucionalne podrške, već da opstaju prevashodno zahvaljujući entuzijazmu njihovih urednika.

Dio problema u realizaciji navedenih emisija je vjerovatno vezan i za njihovu kombiniranu programsku i uredničku orijentaciju. Vjerovatno zbog toga što je riječ o rijetkim sadržajima ovog tipa, jedna od intervjuiranih urednica navodi da emisija koju uređuje nastoji da bude i *za manjine* i *o manjinama* – dakle, namijenjena i pripadnicima manjinskih zajednica i većinske populacije u BiH. Takvu vrstu balansa je teško održati u praksi, naročito kada je riječ o kompleksnim emisijama koje se bave marginaliziranim grupama općenito, i često postoji opasnost da se izgubi relevantnost konkretnih sadržaja iz perspektive pripadnika nacionalnih manjina. Ovaj problem je npr. prepoznat i u kontekstu Hrvatske, gdje je od strane pripadnika nacionalnih manjina, pa i Savjetodavnog komiteta za FCNM, ocijenjeno da su tamošnje emisije na javnim servisima koje su posvećene nacionalnim manjinama više emisije *o manjinama* (i, kao takve, uglavnom namijenjene većinskoj populaciji) nego *za manjine*.⁹¹

Drugi problem koji sagovornici u intervjuima navode je problem komunikacije. Prema riječima novinara koji se bave pitanjima nacionalnih manjina, mnoga udruženja su dosta zatvorena i do njihovih predstavnika je teško doći. I izvještaji samih predstavnika nacionalnih manjina govore o nedovoljnim komunikacijskim kapacitetima mnogih udruženja.⁹² Tako jedna od urednica pomenutih emisija posvećenih nacionalnim manjinama saradnju i komunikaciju sa udruženjima nacionalnih manjina ocjenjuje kao „osrednju“. S obzirom na nedostatak dostupnih informacija o aktivnostima udruženja i savjetodavnih tijela za nacionalne manjine, jedna od intervjuiranih novinarki potragu za relevantnim temama za emisije opisuje kao „pravo istraživačko novinarstvo.“ S druge strane, pojedini intervjuirani predstavnici udruženja nacionalnih manjina takođe ističu izazov prezentiranja zanimljivih vijesti i informacija o nacionalnim manjinama s njihove strane. Takođe, neki sagovornici ističu i problem nedovoljne specijalizacije i profesionalizma na strani novinara, jer na sastanke i razgovore s njima nerijetko dolaze nepripremljeni. U tom kontekstu, treba imati u vidu da je nedovoljan profesionalizam i specijalizacija novinara u BiH realan problem koji se često ističe u različitim izvještajima i analizama. Tako npr. prema posljednjem godišnjem izvještaju IREX-a za BiH iz 2018. godine, ocjena profesionalizma u novinarstvu u BiH postepeno ali kontinuirano opada, te je 2017. godine u tom segmentu zabilježen najslabiji rezultat još od 2006. godine.⁹³

⁹¹ Advisory Committee on the FCNM, Fourth Opinion on Croatia, 18. novembar 2015., par. 53.

⁹² Tihomir Knežiček (ur.), .), *Nacionalne manjine u Bosni i Hercegovini: Izvještaj Vijeća nacionalnih manjina Bosne i Hercegovine o položaju nacionalnih manjina 2010.-2015.* str. 164 (“...udruženja ne koriste mogućnosti pozivanja medija jer nemaju kapacitete i dovoljno iskustva u radu s medijima.”)

⁹³ IREX, *Media Sustainability Index 2018: Europe-Eurasia*, str. 20, dostupno na <https://www.irex.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2018-full.pdf>.

Predstavljanje i osiguravanje prisustva nacionalnih manjina u mainstream medijima i programima suočava se sa sličnim problemima. Usljed činjenice da niko u BiH ne vrši redovni monitoring sadržaja elektronskih medija na lokalnom nivou, teško je reći u kojoj mjeri se ispunjava pomenuta obaveza javnih emitera u BiH da 10 posto ukupnog informativnog i obrazovnog programa posvete pitanjima pripadnika nacionalnih i drugih manjina. Prema riječima nekih urednika javnih emitera, ta obaveza je razumna i u praksi se može ispuniti. No, kako ističu novinari koji se bave problematikom nacionalnih manjina, svakako postoji problem nedostatka kontinuiteta u praćenju pitanja relevantnih za nacionalne manjine.⁹⁴ S druge strane, čini se da ova obaveza u praksi često nije ispunjena. Tako npr. ilustrativni rezultati monitoringa iz 2013. godine koji je obuhvatio četiri televizijske stanice iz BiH, pokazuju da su sadržaji koji su se ticali marginalizovanih grupa, uključujući nacionalne manjine, činili tek jedan posto ukupnih sadržaja.⁹⁵ Naravno, u tom kontekstu se postavlja pitanje kako bi se moglo utjecati na javne emitere da ovu obavezu u praksi poštuju, s obzirom da se čini da ni dostupni mehanizmi sankcioniranja ne bi polučili rezultate. Kako ističe predstavnik Regulatorne agencije za komunikacije, u tom, kao i nekim drugim, sličnim slučajevima, ne bi bili skloni kažnjavanju medija bez prethodnog dijaloga, "jer novac kojim medij plaća kaznu je novac svih građana."⁹⁶

Na kraju, postavlja se pitanje i medijskih formi i tema o kojima mainstream mediji izvještavaju u kontekstu nacionalnih manjina. U idealnom scenariju, trebalo bi osigurati odgovarajući balans tema i izbjeći jednostrane i jednodimenzionalne prezentacije ove kategorije stanovništva. U tom smislu, naprimjer, Savjetodavni komitet za FCNM često govori o problemu "folklorizacije" nacionalnih manjina i njihovog predstavljanja dominantno u kontekstu njihove tradicionalne kulture i kulturnih događaja, bez uvažavanja cjeline njihovog života u konkretnoj državi.⁹⁷ U kontekstu BiH, međutim, problem je, čini se, suprotan, pa se može govoriti o svojevrsnoj "politizaciji" nacionalnih manjina, što takođe nije u skladu sa relevantnim standardima.⁹⁸ Rezultati monitoringa različitih medija iz BiH iz 2013. godine, naprimjer, pokazuju da među objavljenim medijskim sadržajima koji se tiču nacionalnih manjina dominiraju političke teme, te

⁹⁴ Tamara Zablocki, *Izveštavanje o manjinama bez kontinuiteta i novinarske samoinicijativnosti*, Mediacentar Online, 30.01.2018., dostupno na <http://www.media.ba/bs/mediametar/izvjestavanje-o-manjinama-bez-kontinuiteta-i-novinarske-samoinicijativnosti>.

⁹⁵ Davor Marko i Dragana Dardić, *Izveštavanje o marginalizovanim i ranjivim grupama u Bosni i Hercegovini: Analiza medijskih sadržaja*, str. 26-28.

⁹⁶ Katarina Panić, *Dvije nove emisije o nacionalnim manjinama u BiH na javnim servisima nakon izbora*, Zamisli.ba, 24.09.2018., dostupno na <http://zamisli.ba/dvije-nove-emisije-o-nacionalnim-manjinama-u-bih-na-javnim-servisima-nakon-izbora/>

⁹⁷ Vidjeti npr. Advisory Committee on the FCNM, *Compilation of Opinions of the Advisory Committee relating to Article 9 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (4th cycle)*, str. 17.

⁹⁸ Vidjeti npr. Savjetodavni komitet za FCNM, *Komentar br. 2: Djelotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, socijalnom i ekonomskom životu i u javnim poslovima*, 27. februar 2008. godine, par. 139 ("Bitno je da javnost bude na odgovarajući način obaviještena o pitanjima koja se odnose na pripadnike nacionalnih manjina, a to bi trebalo da bude i dio izvještavanja vodećih medija. Od suštinskog je značaja da i glavni i manjinski mediji imaju ključnu ulogu u tom procesu, ne samo prenošenjem informacija, već i promoviranjem tolerancije. Istovremeno bi trebalo izbjegavati pretjeranu ispolitiziranost manjinskih pitanja kroz medije.") Dostupno na <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800bc7ea>.

da su izvori informacija najčešće političari, a rijetko sami predstavnici nacionalnih manjina. Istovremeno, medijske forme koje dominiraju u ovom kontekstu su vijesti, dok je vrlo malo analiza i drugih ozbiljnijih medijskih sadržaja o pitanjima nacionalnih manjina.⁹⁹ I analiza sadržaja štampanih medija iz baze *Infobiro* koju vodi Mediacentar Sarajevo, a koja je obavljena za potrebe ovog izvještaja, generalno potvrđuje navedene nalaze.¹⁰⁰

4.3.3. Konsultacije sa predstavnicima nacionalnih manjina o medijskim sadržajima

Kako je navedeno u prethodnom dijelu teksta, konsultacije, odnosno učešće predstavnika nacionalnih manjina u produkciji relevantnih medijskih sadržaja, bitan su standard u ovoj oblasti. No, imajući u vidu sporadične i ekscesne sadržaje u medijima koji se tiču nacionalnih manjina, taj aspekt u BiH je uglavnom teoretske prirode. Ipak, i kada se posmatra iz perspektive onih rijetkih programa i sadržaja koji se proizvode i emitiraju, čini se da taj segment u BiH još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou. Prema navodima predstavnika nacionalnih manjina intervjuiranih za potrebe ovog izvještaja, oni nikada do sada nisu učestvovali u takvim konsultacijama, niti su bili svjedoci sličnih inicijativa usmjerenih na uključivanje perspektive nacionalnih manjina u definiranju programa koji ih se tiču. Takve konsultacije, pa i kontakti sa novinarima koji su usmjereni na generalno unaprjeđenje saradnje na tom planu, izvan dnevnog izvještavanja, razmjerno su rijetki. Prema riječima samih novinara koji se bave temama od značaja za nacionalne manjine, programe i sadržaje u ovoj oblasti uglavnom utvrđuju na uobičajeni način – istraživanjem, praćenjem rada udruženja nacionalnih manjina itd. S druge strane, slučajevi u kojima predstavnici nacionalnih manjina i udruženja predlažu i delegiraju teme urednicima i novinarima razmjerno su rijetki. Dakle, evidentno je da ta vrsta dvosmjerne komunikacije koja bi bila usmjerena na unaprjeđenje sadržaja o nacionalnim manjinama, kako u segmentu razvoja politika i programa, tako i na nivou svakodnevnog rada novinara i urednika, još uvijek nije dovoljno razvijena. Svakako je indikativno to da su gotovo svi sagovornici u intervjuima istakli nekoliko sastanaka održanih tokom 2018. godine u organizaciji Vijeća Evrope kao uistinu rijetke prilike da predstavnici medija razgovaraju i razmijene mišljenja sa predstavnicima nacionalnih manjina i obrnuto.

S druge strane, postavlja se pitanje i mogućih mehanizama konsultacija sa predstavnicima nacionalnih manjina u kontekstu BiH kada je riječ o ovoj problematici. Prema riječima intervjuiranih predstavnika nacionalnih manjina, sama konsultativna tijela za nacionalne manjine jesu bitan akter, ali ne bi trebalo da budu jedini, pa čak ni primarni kontakt za konsultacije o ovim pitanjima. Prema njihovom mišljenju, takvu vrstu konsultacija bi svakako trebalo obavljati sa udruženjima nacionalnih manjina. Dakle, u praksi bi trebalo slijediti model predviđen zakonskim rješenjem u Republici Srpskoj. No, kako ističu neki sagovornici, to

⁹⁹ Davor Marko i Dragana Dardić, *Izveštavanje o marginalizovanim i ranjivim grupama u Bosni i Hercegovini: Analiza medijskih sadržaja*.

¹⁰⁰ Među 83 teksta objavljena u najtiražnijim dnevnim i sedmičnim novinama u BiH u 2018. godini koji su pronađeni pretragom navedene baze, a u kojima se spominju sintagme "nacionalne manjine", "nacionalnih manjina" ili "nacionalnim manjinama", apsolutno dominiraju članci o dnevopolitičkim temama, često u kontekstu izvještavanja o pravima konstitutivnih naroda. Tek u rijetkim slučajevima fokus je stavljen na nacionalne manjine.

predstavlja ozbiljan problem, imajući u vidu već pomenute nedovoljno ili neravnomjerno razvijene komunikacijske kapacitete udruženja nacionalnih manjina. Takođe, problemi u domenu resursa samih medijskih kuća, te vremena koje imaju na raspolaganju za obradu relevantnih tema, svakako dovode u pitanje ozbiljne konsultacije sa predstavnicima nacionalnih manjina. Sumarno govoreći, čini se da problemi postoje na obje strane konsultacija, odnosno u obje grupe aktera. Stoga se postavlja pitanje i koliko programi koji se trenutno realiziraju u ovoj oblasti zaista reflektiraju stvarne potrebe nacionalnih manjina i stavove njihovih predstavnika i pripadnika o tome kako bi trebalo da budu predstavljeni u medijima BiH.

5. Zaključna razmatranja i preporuke

Kako je pokazala prethodna analiza, zakonski okvir u ovoj oblasti u BiH je velikim dijelom povoljan i dosta napredan, naročito zbog toga što medijske sadržaje za nacionalne manjine i o nacionalnim manjinama ne uslovljava njihovim brojem i udjelom u stanovništvu BiH. No, propisima u ovoj oblasti suštinski nedostaju konkretnije obaveze u domenu produkcije medijskih sadržaja. S druge strane, na nivou politika i strategija nisu poduzeti odgovarajući koraci kako bi se i one dosta napredne odredbe zakona u ovoj oblasti operacionalizirale u praksi.

Ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina u BiH u domenu medija u praksi se suočava sa nizom problema i izazova. Posebno značajni problemi u tom domenu su nedovoljni ljudski i materijalni resursi javnih RTV servisa, problem nedovoljne specijalizacije novinara, nedovoljnih komunikacijskih kapaciteta udruženja nacionalnih manjina, neadekvatnih mehanizama konsultacija između medijskih aktera i nacionalnih manjina o prirodi i sadržaju relevantnih programa. Sve to rezultira izrazito slabom medijskom slikom kada je riječ o predstavljanju nacionalnih manjina – emisije o nacionalnim manjinama su rijetke, programi za i o nacionalnim manjinama takođe, a manjinskih jezika u medijima u BiH doslovno nema. Stoga je potencijal medija u afirmiranju kulture, jezika i identiteta nacionalnih manjina u BiH uglavnom neiskorišten. S druge strane, u izvještavanju o nacionalnim manjinama u *mainstream* medijima dominiraju političke teme, u skladu sa generalnim prioritetom koji informativni i politički sadržaji uživaju u medijskom prostoru BiH.

Na kraju, inicijative usmjerene na unaprjeđenje situacije u ovoj oblasti su iznimno rijetke, a karakteriše ih nedostatak kontinuiteta i nemogućnost njihovog opstanka nakon okončanja projekata u okviru kojih su poduzete. Tako je npr. od nekoliko web portala posvećenih nacionalnim manjinama koji su bili pokrenuti u posljednjih desetak godina trenutno aktivan jedino romski portal *Udar*.

Okvirne preporuke

- Potrebno je poduzeti sveobuhvatnu analizu i mapiranje medijskih potreba nacionalnih manjina u BiH, uz intenzivne konsultacije sa savjetodavnim tijelima i udruženjima nacionalnih manjina;
- Potrebno je dopuniti zakonski okvir i precizirati obaveze javnih emitera u kontekstu produkcije medijskih sadržaja relevantnih za nacionalne manjine;
- Potrebno je razmotriti kriterije za raspodjelu vremena na javnim emiterima između različitih nacionalnih manjina, uvodeći i druge kriterije, osim brojnosti, koji su značajni za nacionalne manjine u specifičnom kontekstu BiH;
- Potrebno je razmotriti potrebe i mogućnosti proizvodnje i emitovanja medijskih sadržaja na jezicima nacionalnih manjina, kako bi se na taj način doprinijelo očuvanju jezika nacionalnih manjina i suprotstavilo aktuelnom trendu asimilacije; postoji više načina da se takvi sadržaji osiguraju, uključujući i saradnju sa matičnim državama nacionalnih manjina ili susjednim državama koje su već postigle značajnije rezultate na tom planu – što je i preporuka Komiteta eksperata za ECRML u kontekstu BiH;
- Potrebno je osigurati sredstva za proizvodnju emisija o nacionalnim manjinama/za nacionalne manjine na javnim emiterima; činjenica je da se javni RTV servisi suočavaju sa ozbiljnim finansijskim problemima, ali to ne bi smjelo da bude izgovor za nedostatak ili nedovoljan kvantitet i kvalitet medijskih sadržaja o nacionalnim manjinama; naprotiv, prava pripadnika nacionalnih manjina u domenu medija upravo postavljaju zahtjev za boljom raspodjelom i balansiranjem raspoloživih resursa;
- Potrebno je osigurati mehanizme finansijske i druge podrške postojećim štampanim medijima nacionalnih manjina i stimuliranja pokretanja novih štampanih medija u ovom domenu; u aktuelnoj situaciji bi bilo korisno razmotriti opciju pokretanja zajedničkog štampanog medija za nacionalne manjine u BiH, koji bi objavljivao sadržaje bilingvalno (na jeziku konkretne nacionalne manjine i službenim jezicima BiH), i koji bi izlazio barem dva puta mjesečno;
- Potrebno je jačati komunikaciju između medijskih aktera i predstavnika nacionalnih manjina, te uspostaviti efektivne mehanizme konsultacija o medijskim sadržajima za nacionalne manjine na različitim nivoima u BiH;
- Potrebno je osigurati projekte i programe posvećene jačanju komunikacijskih kapacitete udruženja i savjetodavnih tijela nacionalnih manjina, naročito u domenu odnosa sa javnošću i medijima;
- Potrebno je osigurati odgovarajuće programe treninga i specijalizacije za novinare koji izvještavaju ili će tek izvještavati o pitanjima od značaja za nacionalne manjine.

„..... ovaj izvještaj se fokusira na utvrđivanje nivoa poštivanja medijskih prava pripadnika nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini u svjetlu međunarodnih standarda i dobrih, ili barem obećavajućih praksi u drugim zemljama.“

Ovaj dokument je pripremljen pomoću sredstava Zajedničkog programa Evropske unije i Vijeća Evrope. Stavovi izraženi u ovom dokumentu ni na koji način ne odražavaju zvanične stavove Evropske unije ili Vijeća Evrope.

BOS/HRV/SRP

Vijeće Evrope je vodeća organizacija za ljudska prava na kontinentu. Ima 47 država članica od kojih su 28 članice Evropske unije. Sve zemlje članice Vijeća Evrope potpisale su Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, sačinjenu u cilju zaštite ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. Evropski sud za ljudska prava vrši nadzor nad primjenom Konvencije u državama članicama.

www.coe.int

Zemlje članice Evropske unije su odlučile da udruže svoja znanja, resurse i sudbine. Zajedno su izgradile stabilno okruženje, demokratiju i održivi razvoj zadržavajući kulturnu raznolikost, toleranciju i individualne slobode. Evropska unija je posvećena dijeljenju svojih dostignuća i vrijednosti sa zemljama i narodima van svojih granica.

<http://europa.eu>

Horizontal Facility for Western Balkans and Turkey

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe