

*Јелена Ж. Сурчулија Милојевић*

*Факултет политичких наука, Универзитет у Београду*

## **ПРАВО МАЊИНА НА СЛОБОДУ ИЗРАЖАВАЊА НА СОПСТВЕНОМ ЈЕЗИКУ: ПРИМЕНА ЕВРОПСКОГ РЕГУЛАТОРНОГ ОКВИРА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ\***

### **Сажетак**

Крајем двадесетог века су усвојени значајни европски документи о заштити права мањина, где се по први пут детаљно регулише и слобода изражавања мањина на сопственом језику. Након демократских промена у Републици Србији, низом различитих закона, који су често били у међусобној колизији, држава је покушавала да, са једне стране, поштује правила медијског права о слободи изражавања и изласку државе као власника из медијима, осим када су у питању јавни сервиси основани законом, а са друге стране је у не-медијским законима појачавала утицај државе када су у питању медији који емитују програм на мањинским језицима или намењени мањинама, што је доводило до конфузије у примени закона. Тек усвајањем последњег сета медијских закона и закона који се тичу националних мањина, чини се да је постигнут баланс у поштовању мањинских права у обе ове области. Главни задатак државе остаје примена закона, на шта константно упозоравају и Савет Европе и Европска Комисија у својим извештајима. У раду се на крају поставља питање опстанка производње програма на мањинским језицима након истека 5 године од приватизације, до када су нови власници уговором оба-

\* Рад је настао у оквиру пројекта „Политички идентитет Србије у регионалном и глобалном контексту“ који реализује Београдски универзитет, Факултет политичких наука, а који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Републике Србије (број 179076).

везани да производе програм у складу са затеченом програмском шемом те се предлаже да држава што пре начини свеобухватну Стратегију о очувању медија који производе и емитују програм на мањинским језицима, како не би дошло до ситуације да права мањина на информисање и слободу изражавања на сопственом језику већ за коју годину буду озбиљно угрожена.

Кључне речи: слобода изражавања, мањина, извештавање на сопственом језику, приватизација медија, јавни сервис, финансирање медија, Устав, медијски закони

## 1. УВОД

Тема односа права мањина и слободе изражавања је врло комплексна са више становишта. Прво, данас је јако тешко дефинисати појам „мањина“. Друго, право на слободу изражавања није апсолутно већ трпи одређена ограничења. И треће, у свим осталим сегментима права медија се држава позива да смањи утицај на медије и што мање се меша у слободу изражавања грађана, осим код права мањина на слободу изражавања на сопственом језику где има обавезу да ово право мањинама гарантује и обезбеди на различите начине.

Припадност мањини је „ствар личног избора: свако се слободно може изјаснити као припадник или неприпадник мањине“<sup>(1)</sup>. Гарантовање слободе изражавања мањина на сопственом језику је и пружање заштите мањинама од асимилације тако што се „с једне генерације на другу преносе колективна свест групе и њене културне вредности“<sup>(2)</sup>. Социолози мањину дефинишу углавном као „недостатак моћи у односу на већину“<sup>(3)</sup>, док Гиденс мањине дефинише као „људе који су обесправљени“<sup>(4)</sup>. Гиденс мањине посматра кроз потчињен положај у друштву, а не кроз бројчано стање. Као пример наводи ободу великих градова где мањине заправо чине већинско становништво<sup>(5)</sup>, али и даље се сматрају мањинама и имају мање права него већина. Радојковић и

1) В. Димитријевић, М. Пауновић, у сарадњи са В. Ђерићем, *Људска права (уџбеник)*, Београдски центар за људска права, Београд, 1997, стр. 355.

2) В. Димитријевић, М. Пауновић, у сарадњи са В. Ђерићем, *Људска права (уџбеник)*, Београдски центар за људска права, Београд, 1997, стр. 356.

3) М. Радојковић, Б. Стојковић, *Информационо комуникациони системи*, Друго издање, Клио, 2009, стр. 128.

4) Е. Гиденс, *Социологија*, Економски факултет у Београду, 2003, стр. 263.

5) Упореди са: Е. Гиденс, *Социологија*, Економски факултет у Београду, 2003., стр. 263.

Стојковић под мањинама подразумевају старе, сиромашне, али и језичке, религијске и етничке мањине.<sup>6)</sup> Мекгонагле констатује да се термин мањине данас много шире примењује него раније, што доводи до тога да сада све мањине, а не само националне мањине како је некада био случај, уживају заштиту од, на пример, говора мржње, али им држава и гарантује многе погодности<sup>7)</sup>, као што су право на окупљање, слободу изражавања на сопственом језику и слично.

Сматра се да је право на слободу изражавања мањина значајно из више разлога од којих се најчешће помињу три: право на информисање на матерњем језику важан је *идентитетски ресурс*; постојање мањинских медија је важно из угла *грађанске компетенције*; мањински медији су важни и у погледу *интеграције мањина*.<sup>8)</sup> О мањинским медијима важи и став да су они облик комуницирања унутар самих мањина, да су средство комуницирања између мањине и већине и најзад, да представљају канал комуникације између мањине и матичне државе.<sup>9)</sup> Остваривање овог права има за циљ стварну једнакост свих чланова друштва без обзира на порекло, националност, језик или религију. Оно је једна од препрека дискриминацији и гаранција очувања културног и националног идентитета мањина.

## 2. ЕВРОПСКИ ПРИНЦИПИ И РЕГУЛАТОРНИ ОКВИР

У периоду после Другог светског рата у Европи се питање права мањина, као и право на слободу изражавања пре свега, дефинишу Конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, усвојеном у Риму 1950. године.<sup>10)</sup> У најширем смислу овај документ наводи и подржава целокупан корпус људских права, која треба да се остварују без дискриминације по било ком основу као што су: пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко

6) Види опширније: М. Радојковић, Б. Стојковић, *Информационо комуникациони системи*, Друго издање, Клио, 2009. стр. 128.

7) Види опширније: Т. McGonagle, А. Richter, "Regulation of Minority-Language Broadcasting", *IRIS Plus, Legal Observations of the European Audiovisual Observatory*, Issue 2004/02., стр. 4.

8) Ј. Јелинчић, ур. *Информисање на језицима националних мањина, предлози за нове политике*, Фонд за отворено друштво, Београд, 2007, 9.

9) Б. Стојковић, *Идентитет и комуникација*, Чигоја, Београд, 2002, 168.

10) Конвенција се чешће назива једноставније: Европска конвенција о људским правима.

или друго мишљење, национално или социјално порекло, веза с неком национаном мањином...<sup>11)</sup> Ови принципи у садејству са садржајем Члана 10. Конвенције који гарантује слободу изражавања, одређују и остваривање права на информисање на сопственом језику, јер је поменути члан, својим свеобухватним значењем, основ за национална медијска законодавства европских држава, како оних које су већ чланице Европске уније, тако и оних које су само чланице Савета Европе, што је случај Србије. Поред овог, постоји још низ докумената који се директно или индиректно могу довести у везу са остваривањем права на слободу изражавања на сопственом језику, као што су Универзална декларација о људским правима, Повеља Европске Уније о фундаменталним правима, Препорука Савета Европе о промоцији културе и толеранције, која говори о толеранцији међу различитим културним и другим групама у друштву. Међутим, два документа која су усвојена крајем двадесетог века представљају најважније прописе који се тичу мањина: Европска повеља о регионалним и мањинским језицима, усвојена 1992. године и Оквирна конвенција за заштиту националних мањина, усвојена 1995. године. Оба документа настала су у окриљу Савета Европе.

Старији документ, Европска повеља, посебно је значајан за ову анализу, јер су у њему прецизно наведене обавезе државе у погледу остваривања права националних мањина на употребу језика у јавној сфери. У Европској повељи се врло пажљиво говори о обавези држава да обезбеде у јавном сервису „макар једну радио станицу и један телевизијски канал на регионалним или мањинским језицима“ или да „охрабре или омогуће одговарајуће одредбе на основу којих би приказивачи програма понудили садржаје на регионалним или мањинским језицима“.<sup>12)</sup> Овај став, који се односи на јавне медијске сервисе, може да буде обавеза државе, с обзиром да се јавни сервис оснивају законом и да се тако одређују и њихове функције. У погледу осталих медија, којима се реализује право националних мањина на информисање на сопственом језику и који се називају мањинским, говори се веома бираним речима. Наводи се да државе треба да „охрабре, олакшају, покрију додатне трошкове, помогну“ оснивање и рад

11) Конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Рим, 4. новембра 1950, *Савет Европе 1949-1996*, Међународна политика и НИУ Службени лист СРЈ, Београд, 1996, чл. 14.

12) Европска повеља о регионалним и мањинским језицима, 5. новембар 1992, *Савет Европе 1949-1996*, чл. 1, а).

мањинских медија, или бар садржаја на мањинским језицима у постојећим медијима.<sup>13)</sup>

И Оквирна конвенција за заштиту националних мањина, садржи одредбе које се односе на употребу језика у свим околностима па и у информисању. Државе се обавезују да признају право свих припадника мањина на слободу изражавања и примања и давања информација и идеја, на мањинском језику, без ометања од стране власти и без обзира на границе.<sup>14)</sup> Државе неће ометати стварање и коришћење штампаних средстава јавног информисања од стране припадника националних мањина, а законским оквирима за радио и телевизију ће, колико је год могуће, обезбедити да националне мањине добију могућност стварања и коришћења сопствених средстава јавног информисања.<sup>15)</sup> Из ових одредаба став европских докумената је потпуно јасан: остваривање права националних мањина у информисању на сопственом језику, је, пре свега, ствар самих мањина. Оне треба да имају иницијативу у остваривању својих права, у овом случају у покретању медија, а држава то не треба да омета, него да помогне и колико може и да суфинансира.

Голдберг, Сутер и Волден скрећу пажњу на нејасноћу приликом дефинисања „приступа медијима“ из члана 9 Оквирне конвенције. Приступ може бити „пасиван“ и „активан“, тј да означава или „доступност садржаја на језику мањина или обрада питања које се тичу мањина“, или активни приступ који би „омогућавао мањинама да учествују у раду медија, да буду власници сопствених медија мањина и да имају утицај на медијско законодавство, регулативу и политику“<sup>16)</sup>. С друге стране Јакубовић члан 9 став 3 посматра кроз призму обавеза које држава има и које могу бити негативне или позитивне. Негативне, „којима се не спречавају акције које предузимају припадници националних мањина, на пример, оснивање и коришћење штампаних медија“<sup>17)</sup> и позитивне, радње којима се помаже припадницима националних мањина да

13) *Ibid.*

14) Оквирна конвенција за заштиту националних мањина, 1995, *Савет Европе 1949-1996*, чл. 9, ст. 1.

15) *Ibid.*, ст. 3.

16) Види опширније: D. Goldberg, G. Sutter, I. Walden, *Media Law and Practice*, Oxford University Press, Oxford, 2009, 467, а упоредити и са K. Jakubowicz, “Persons Belonging to National Minorities and the Media”, *International Journal on Minority and Group Rights*, Martinus Nijhoff, Koninklijke Brill NV, Netherlands, 2004, 311.

17) K. Jakubowicz, “Persons Belonging to National Minorities and the Media”, *International Journal on Minority and Group Rights*, Martinus Nijhoff, Koninklijke Brill NV, Netherlands, 2004, 294.

„активно користе своја права, било да је то у оквиру активности за које су задужени државни органи, као што је додељивање дозволе за емитовање програма, или ситуације у којима државе помажу националним мањинама, било давањем финансијске помоћи да се на пример оснује штампани медиј, за шта националној мањини иначе не би била потребна помоћ државе јер не постоји обавеза прибављања дозволе или одобрења“<sup>18)</sup>.

### 3. УСТАВНА И ПРАВНА РЕШЕЊА У СРБИЈИ

Србија је наследила високи степен остваривања права мањинских народа у информисању на сопственом језику из периода када је била део Југославије. Још у време социјализма је право националних мањина на употребу сопственог језика било на високом нивоу, „по обиму, изнад европских стандарда“<sup>19)</sup>, а већина мањинских медија који и данас раде је настала у том периоду<sup>20)</sup>. На жалост, уместо тога, у периоду након распада Југославије, традиционално добре односе заменили су ратови, страдања и политика говора мржње, како између већинских народа тако и између већинских и мањинских народа, често усмерено у правцу мањина. Са демократским променама, у првој деценији двадесет-првог века, иако је Србија ратификовала најважнија међународна документа која се тичу права мањина, изостала је потпуна промена тих прописа.

У актуелном Уставу Републике Србије постоји одредба по којој се „достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати“.<sup>21)</sup> Поред тога, још читав низ уставних одредаба гарантује заштиту и равноправност мањинских заједница па и у погледу употребе језика. Службена употреба језика<sup>22)</sup>, заштита права националних мањина<sup>23)</sup>, јемство неотуђивих мањинских права<sup>24)</sup>, забрана дискриминације<sup>25)</sup>, слобода мишљења и

---

18) *Ibid.*

19) Р. Вељановски, *Медијски систем Србије*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, 2012, стр. 125.

20) *Ibid.*, стр. 125.

21) Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*“, бр. 98/2006, чл. 20, ст. 2.

22) *Ibid.* чл. 10.

23) *Ibid.* чл. 14.

24) *Ibid.* чл. 19.

25) *Ibid.* чл. 21.

изражавања<sup>26)</sup>, подстицање уважавања разлика<sup>27)</sup>, забрана изазивања расне, националне и верске мржње<sup>28)</sup>, све су то уставне одредбе које на савремени начин гарантују права мањинских народа у Србији. Неколико чланова Устава који се посебно односе на сферу медија и јавног обавештавања, такође подржавају права мањинских заједница. Право на обавештеност гарантовано је чланом 51. Иако се мањине не помињу изричито, ова се одредба односи и на њих јер се каже да „свако има право да истинито, потпуно и благовремено буде обавештаван о питањима од јавног значаја и средства јавног обавештавања су дужна да то поштују“.<sup>29)</sup> У члану 79. у коме се говори да „припадници националних мањина имају право на изражавање чување и неговање, развијање и јавно изражавање националне, етничке, културне и верске посебности“, помиње се и право „на оснивање сопствених средстава јавног обавештавања, у складу са законом“.<sup>30)</sup> Тако долазимо до кључног члана Устава који говори о слободи медија и праву на њихово оснивање, а то је члан 50. На почетку овог члана каже се да је: „свако слободан да без одобрења, на начин предвиђен законом, оснива новине и друга средства јавног обавештавања<sup>31)</sup>, а даље пише: „телевизијске и радио-станице оснивају се у складу са законом“.<sup>32)</sup> Устав је, дакле, препустио закону да прецизира субјекте и начине оснивања радио и телевизијских станица које су спорније него штампа. Уставно решење из првог става члана 50. по коме се штампани медији оснивају слободно, без одобрења, што значи без посебних дозвола, уважава вишедеценијско искуство демократског света у коме је штампа одавно дерегулисана са становишта могућности покретања гласила.

У Србији су први закони који, после политичких промена 2000. године, регулишу питање оснивања медија, настали пре актуелног Устава. То је било у време када је још постојала државна заједница Србије и Црне Горе – Савезна Република Југославија. Тада настаје прва законодавна противречност у односу на питање оснивања и деловања мањинских медија. Савезни Закон о

---

26) *Ibid.* чл. 46.

27) *Ibid.* чл. 48.

28) *Ibid.* чл. 49.

29) *Ibid.* чл. 51, ст. 1.

30) *Ibid.* чл. 79, ст. 1.

31) *Ibid.* чл. 50, ст. 1.

32) *Ibid.* чл. 50, ст. 2.

националним мањинама, усвојен 2002. године, логично је предвидео право етничких група да брину о заједничком одржавању свог идентитета, укључујући културу, традицију, језик или религију.<sup>33)</sup> И овај закон садржи одредбу у којој се каже да се стечена права не могу мењати и укидати.<sup>34)</sup> Међутим, у делу о јавном обавештавању на језицима националних мањина, дословце стоји: „држава ће у програмима радија и телевизије јавног сервиса обезбедити информативне, културне и образовне садржаје на језику националне мањине, а може и да оснива и посебне радио и телевизијске станице које би емитовале програме на језицима националних мањина“.<sup>35)</sup> Оно што је посебно значајно то је, да је исте године, усвојен Закон о радиодифузији, као републички закон Србије, у коме се каже ко не може да буде оснивач електронских медија, радија и телевизије. Закон је предвидео да имацац дозволе за емитовање програма не може да буде: предузеће, установа или друго правно лице чији је оснивач Република Србија или аутономна покрајина, изузев установа јавног радиодифузног сервиса.<sup>36)</sup> Општини правни акт од Закона о радиодифузији, Закон о јавном информисању, који је усвојен наредне године, још је прецизније предвидео да држава не може да буде оснивач медија. „Оснивачи јавног гласила не могу бити, ни посредно ни непосредно, држава и територијална аутономија, као ни установа, предузеће и друго правно лице које је у претежном делу у државној својини или које се у целини или претежним делом финансира из јавних прихода, осим уколико је то предвиђено посебним законом којим се уређује област радиодифузије.“<sup>37)</sup> Изузетак који је предвиђен на крају поменутог става односи се на оснивање јавног сервиса, што држава регулише поменутиим Законом о радиодифузији.

Очигледна је противречност између Закона о заштити права и слобода националних мањина и два медијска закона у погледу оснивања медија од стране мањина. То што је закон о мањинама усвојен као савезни закон, а поменути медијски закони као републички, не умањује проблем.

33) Закон о заштити права и слобода националних мањина, *Службени лист СРЈ*, бр.11/02, чл. 2, ст. 1.

34) *Ibid.* чл. 8.

35) *Ibid.* чл. 17, ст. 2.

36) Закон о радиодифузији – ЗР, *Службени гласник РС*, бр. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05, 62/06, 85/06, 86/06, 41/09, чл. 42, ст. 1, 2.

37) Закон о јавном информисању – ЗЈИ, *Службени гласник РС*, бр. 43/2003, 61/2005, 71/2009, 89/2010 - одлука УС и 41/2011 – одлука УС, чл. 14, ст. 3.



Оба основна медијска закона, који су били на снази до 2. августа 2014. године, сагласно модерним, демократским решењима и опредељењима за дуални модел власништва и медијско тржиште, предвидела су власничку трансформацију, односно приватизацију медија. Тиме је требало да буде направљен важан део дисконтинуитета са временом социјализма, када су медији били у друштвеном, односно у државном власништву. Неспремност државе да реализује сопствене законске одредбе резултирала је, међутим, тиме да су рокови за приватизацију медија у Закону о радиодифузији, померани неколико пута. После тих промена, као коначан рок одређен је 31. децембар 2007. године.<sup>38)</sup> У децембру 2007. године, обустављена је приватизација, која је регулисана Законом о локалној самоуправи<sup>39)</sup> и Законом о главном граду<sup>40)</sup> Београду. Оба ова закона допустила су локалним самоуправама да оснивају радио и телевизијске станице. Закон о локалним самоуправама је предвидео да општине које имају на својој територији мањинске групе, могу да оснивају електронске медије. Убрзо су скоро све општине саопштиле да имају представнике мањинских група, јер свака има бар малу ромску заједницу, па су тако одустале од приватизације.

У погледу регулативе, настала је потпуно противречна ситуација. Поред Закона о радиодифузији и Закона о јавном информисању и Закон о приватизацији налагао је промене власника и у медијима иако се на њих посебно не односи. Три закона предвиђала су приватизацију, а три су је заустављала, односно негирала. Уз Закон о локалној самоуправи и Закон о главном граду и трећи правни акт, Закон о националним саветима националних мањина, не допушта приватизацију мањинских медија.

Закон о националним саветима националних мањина донет је две и по године после закона који регулишу локалну самоуправу и главни град. Било је то 31. августа 2009. године, на истом заседању Народне скупштине Србије, на коме је усвојен Закон о изменама Закона о јавном информисању. Измене најважнијег медијског закона изазвале су велико негодовање стручне јавности, медија и медијских удружења, па је Закон о националним саветима националних мањина, усвојен скоро неопажено, иако и он има одредбе које значајно утичу на сферу медија.

38) ЗР, *Службени гласник РС*, чл. 96, ст. 10.

39) ЗЛС, *Службени гласник РС*, 129/2007, 83/2014.

40) ЗГГ, *Службени гласник РС*, 129/2007, 83/2014.

Законом о националним саветима, дефинитивно је прихваћена иницијатива која је покренута у Аутономној покрајини Војводини, да се мањински медији не приватизују већ да се њихово питање реши тако што ће се права досадашњих оснивача, покрајине и локалних самоуправа, пренети на националне савете.<sup>41)</sup> Другим речима национални савети добили су право да оснивају медије на мањинским језицима<sup>42)</sup>, иако је то било супротно основним медијским законима.

У закључцима истраживања које је 2013. године завршено о мањинским медијима на Западном Балкану, у делу који се односи на Србију, истраживачи закључују: „Тренд политичког клијентелизма, у којем се политичке елите патронски односе према медијима стављајући их у завистан положај (што није само тренд карактеристичан за Србију), пресликан је и у сферу мањинских медија, где је однос мањинских заједница (кроз савете националних мањина) и утицај на уређивачке политике медија на језицима мањина и озаконен кроз контроверзни Закон о националним саветима националних мањина из 2009. године, о чијој је уставности расправљао и Уставни суд Србије“.<sup>43)</sup>

Уставни суд Србије је прво утврдио да одредба члана 17, став 2. Закона о заштити права и слобода националних мањина, у оспореном делу који гласи: „а може да оснива и посебне радио и телевизијске станице које би емитовале програме на језицима националних мањина“, није у сагласности са Уставом<sup>44)</sup>. У другој Одлуци Уставног суда, утврђено је да члан 19, ст. 2. Закона о националним саветима националних мањина такође није у сагласности са Уставом, јер гласи да „Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе као оснивач јавних предузећа и установа у области јавног информисања које у целини или претежно врше информисање на језику националне мањине, могу у споразуму са националним саветом у целини или делимично пренети оснивачка права на национални савет“<sup>45)</sup>, при чему Устав-

41) Закон о националним саветима националних мањина – ЗНСН, *Службени гласник РС*, бр 72/09 и 20/14, чл. 19, ст. 2.

42) *Ibid.* чл. 10, тач 6).

43) Види опширније у: Давор Марко, ур. *Информисање на језицима мањина на западном Балкану*, Медиа план институт, Сарајево, 2013, 94.

44) Одлука Уставног суда, ИУз број 27/2011 од 3. октобра 2013. године, објављена у „Сл. гласнику РС“, бр. 97/2013 од 6. новембра 2013. године

45) Одлука Уставног суда, ИУз број 882/2010 од 16. јануара 2014. године, објављена у „Сл. гласнику РС“, бр. 20/2014 од 21. фебруара 2014. године.

ни суд истиче да се овим не доводи у питање раније извршен пренос оснивачких права над појединим јавним гласилима, као ни Уставом гарантовано право мањина на оснивање сопствених средстава јавног информисања из члана 79, ст. 1 Устава<sup>46)</sup>.

Питање институционалног остваривања права мањинских народа на информисање на својим језицима, посебно је било актуелизовано у време када је вођена јавна расправа о првом стратешком документу за сферу медија који је Србија добила тек у септембру 2011. године. У то време појачан је притисак локалних самоуправа и националних савета да медији који информишу локалне заједнице остану у дотадашњем статусу и да се никако не приватизују. Политички представници свих мањинских народа, изузев Албанаца и Хрвата, сматрали су неприхватљивим да сви медији, осим јавних сервиса, буду приватни. Они су се залагали да се Стратегијом предвиди могућност оснивања локалних и регионалних медија од стране националних савета и локалних самоуправа. Том захтеву придружила се и Влада АП Војводине.<sup>47)</sup> У Стратегији о развоју система информисања у Републици Србији преузет је став из Закона о националним саветима националних мањина, по коме национални савети могу бити оснивачи јавних гласила на језицима мањина.<sup>48)</sup> У истој стратегији, међутим, поновљен је и став из Закона о јавном информисању који не дозвољава држави, територијалној аутономији, локалној самоуправи, као ни установама и предузећима и другим правним лицима који су у

46) „Закон о националним саветима националних мањина уређује питање финансирања, оснивања и рада, делатности националних савета који се финансирају и из буџета Републике Србије, буџета аутономне покрајине и у одређеним случајевима и из буџета јединица локалне самоуправе. Према томе, право националног савета да оснује сопствену радио или телевизијску станицу на језику националне мањине и законска обавеза државе да финансира рад националног савета и делатност националног савета, па и оснивање радио телевизијске станице, чини одрживим решење да поред јавног сервиса кроз који држава директно гарантује остваривање Уставом зајамчених права припадницима националних мањина, постоји и овај други начин – оснивање радио и телевизијских станица чији је оснивач национални савет националних мањина, који се у складу са Законом о националним саветима националних мањина делом финансира из јавних прихода, па то обезбеђује и поштовање начела немешања јавне власти у медијску сферу“ (види опширније: Одлука Уставног суда, ИУз број 882/2010 од 16. јануара 2014. године, објављена у „Сл. гласнику РС“, бр. 20/2014 од 21. фебруара 2014. године).

47) Види опширније у: Ј. Сурчулија, „Анализа коментара учесника у јавној расправи о Нацрту Стратегије развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. Године“. <http://kampanje.anem.rs/sr/medijska-strategije-srbije/vesti/story/287/Analiza+komentara+u+%C4%8Desnika+javne+rasprave+o+Nacrtu+medijske+strategije.html>

48) Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године, *Службени гласник Републике Србије*бр. 75/2011, чл. 3, тач. 3.4.

целини или делимично у државној својини или који се у целини или претежним делом финансирају из јавних прихода, да оснивају медије.<sup>49)</sup> Противречност је очигледна, јер, ако се и игноришу остали разлози, национални савети се у целини финансирају из јавних прихода.

У новом закону изричито пише да је јавни интерес у области јавног информисања пре свега „истинито, непристрасно, правремено и потпуно информисање свих грађана Републике Србије“<sup>50)</sup>, као и информисање припадника националних мањина на матерњем језику<sup>51)</sup>. Јавни интерес у области јавног информисања се остварује, поред осталог, и омогућавањем националним саветима националних мањина да оснивају установе и привредна друштва ради остваривања права на јавно информисање на језику националне мањине, односно фондације ради унапређења ове врсте информисања.<sup>52)</sup> Значајно је да је у сам Закон инкорпорирана обавеза купца медија у процесу приватизације да у наредних 5 година настави да производи медијски садржај од јавног интереса, у складу са програмском шемом која је важила у последњих годину дана<sup>53)</sup>. Закон о јавним медијским сервисима, још ближе прецизира јавни интерес који су медијски сервиси дужни да остварују, где апсолутно спадају и програмски садржаји који омогућавају очување културног идентитета националних мањина, као и њихово информисање на матерњем језику и писму<sup>54)</sup>.

Из свега реченог проистиче да су нови медијски закони врло водили рачуна о поштовању права мањина на слободу изражавања и приступ медијским програмима на сопственом језику.

У периоду дужем од деценије, у коме се доносе и мењају медијски закони у Србији, независни експерти за медије и медијско право предлагали су да се за остваривање права мањинских народа на информисање на сопственом језику користи модел медија цивилног сектора, који је формулисан још Законом о радиодифузији из 2002. године. Оваква могућност предвиђена је и новим Законом о електронским медијима, којим је замењен Закон

---

49) *Ibid.*

50) Закон о јавном информисању и медијима – ЗЛИМ, *Службени гласник РС* бр. 83/2014, 58/2015, члан 15, став, 1, тач. 1 и 2.

51) *Ibid.*, тач. 2.

52) ЗЛИМ, чл. 16, ст 1, тач. 3.

53) ЗЛИМ, члан 142, ст. 2 и 3.

54) Закон о јавним медијским сервисима - ЗЈМС, *Службени гласник РС* бр. 83/2014, чл. 7. ст. 1, тач. 1, 2 и 3.

о радиодифузији. По овом, најновијем решењу, медијске услуге цивилног сектора пружају се ради задовољавања специфичних интереса појединих друштвених група, па се на првом месту помињу националне мањине.<sup>55)</sup> Овакве медије могу да оснивају удружења, задужбине, фондације, цркве и верске заједнице.<sup>56)</sup> Поставља се сасвим логично питање: зашто локалне самоуправе и национални савети нису до сада више користили ову могућност, када је она још пре дванаест година смишљена управо због решења проблема мањинских медија?

#### **4. ОЦЕНА СТАЊА ПРИМЕНЕ ЕВРОПСКИХ ИНСТРУМЕНАТА У ВЕЗИ ПРАВА НА СЛОБОДУ ИЗРАЖАВАЊА МАЊИНА НА СОПСТВЕНОМ ЈЕЗИКУ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

За сада у Србији постоје два званична механизма оцене усклађености усвојених прописа и њихове примене са Европском повељом о регионалним или мањинским језицима и стандардима Европске Уније о мањинама и њиховом праву на слободу изражавања. Први механизам јесте Извештај Комитета експерата о Повељи и Препорука Комитета министара Савета Европе о примени Повеље у Србији, којих је до сада било три. Од стране Европске Уније, најрелевантнији су Извештаји о напретку Србије ка Европској Унији које Европска Комисија објављује сваке године. Ради прегледнијег сналажења, оцена Европских институција права мањина на слободу изражавања на сопственом језику сврстана је у неколико категорија.

##### **4.1. Јавни сервис, приватни медији и медији цивилног сектора**

Извештаји и Савета Европе и Европске Комисије увек посебно оцењују испуњеност обавеза јавног сервиса да емитује програме намењене мањинама. Јавни сервиси још од 2002. године и усвајања првог Закона о радиодифузији имају обавезу да омогуће мањинама да прате програме на свом матерњем језику, посебно оне који би обезбедили да се у њима изрази културни идентитет мањина<sup>57)</sup>. Стога је други програм Радио Телевизије Војводине,

55) Закон о електронским медијима – ЗЕМ, *Службени гласник РС* бр. 83/2014, чл. 72, ст. 1.

56) *Ibid.* чл. 72, ст. 2.

57) ЗР, чл. 78.

као део система јавног сервиса, од пресудног значаја јер емитује програм чак на девет мањинских језика.

Међутим, усвајањем нових медијских закона и укидањем телевизијске претплате, те финансирањем оба јавна сервиса само из буџета озбиљно је угрожена производња и емитовање програма на језицима мањина, на шта је упозорила и Европска Комисија<sup>58)</sup>.

У првом извештају Комитета експерата о примени Повеље из 2009. године позитивним се оцењује губитак разлике између традиционалних јавних сервиса и приватних сервиса за емитовање програма, посебно када медији обављају *задатке јавних сервиса*, било да су у приватном или државном власништву. Позитивним се у извештају подвлачи и коришћење нових платформи од стране мањина за слободу изражавања и информисање, као што су Интернет платформе, радио станице, дигитална телевизија<sup>59)</sup>.

#### **4.2. Приватизација медија и утицај на мањинске медије или медије који емитују мањински програм**

Скоро целу деценију власти у Србији нису понудиле конкретно решење за очување програма на мањинским и регионалним језицима које су се до тад емитовали на углавном локалним, општинским станицама. Због тога је Комитет Експерата у Првом извештају из 2009. подстакао државне органе да „осигурају да приватизација локалних установа за емитовање програма не утиче негативно на понуду програма на регионалним или мањинским језицима“<sup>60)</sup>. У другом Извештају је констатовано да приватизација медија у Србији у том тренутку још увек није завршена, као и да је Закључком Владе Републике Србије од 27.децембра 2007. године прекинута приватизација медија који емитују програм на језицима мањина. У међувремену је усвојен Правилник о начину приватизације радио и/или телевизијских станица локалних или регионалних заједница који обавезује приватизоване станице да поштују континуитет у производњи и емитовању програма и то у периоду од најмање пет година од дана закључивања уговора о продаји<sup>61)</sup>. То би значило да су приватизоване станице дужне да

58) У свом Извештају о напретку из 2013.год, стр. 52., Извештају о напретку из 2014. год, стр 79, Извештају о напретку из 2015. године, стр. 21.

59) Види опширније: Први Извештај Комитета експерата о Повељи, стр. 47.

60) Види опширније: Први Извештај Комитета експерата о Повељи, стр. 48.

61) Правилник о начину приватизације радио, односно телевизијских станица локалних и регионалних заједница, „Сл. гласник бр. 51/2005 и 34/2007“, чл.1 и 2.

производе програме на језицима мањина у истом обиму и, идеално, истог квалитета, као што је то чињено и од стране скупштина општина или града. Оно што представља проблем јесте, шта након пет година? На који начин ће мањинске заједнице обезбедити емитовање програма на мањинским језицима ако до тада, на пример, не заживе дигиталне радио станице, а по свему судећи неће, па приватизоване станице престану да емитују програме на језицима мањина, а у радијском фреквенцијском спектру не буде места за нове радио станице, на пример, цивилног сектора које би емитовале програме на језицима мањина? Овај проблем је посебно забрињавајући имајући у виду да је локални радио, чак и са све широм употребом Интернета, још увек најпогоднији медиј за мањине<sup>62)</sup>. Истовремено, дигитализација телевизије је донела могућност већег броја станица, али се ту поставља питање финансијских могућности отварања нових телевизијских станица. У приватизованим станицама који су преузели обавезу емитовања програма још пет година већ постоји одређена инфраструктура, *know how* запослених, производња мањинских програма. За покретање нових телевизија свакако треба обезбедити озбиљна средства, што може бити проблем за мањине. Штампана се чини најмање угроженом, јер држава свакако има обавезу да омогући постојање макар једног штампаног медија на језику мањине и за то опредељена средства имају како Република тако и АП Војводина. Проблем са штампом је што је она намењена углавном образованом делу мањина<sup>63)</sup>, тако да не покрива целу мањинску групу.

#### 4.3. Финансијска помоћ државе мањинским медијима

Министарство културе, Покрајински секретаријат за информације АП Војводине и Покрајински секретаријат за културу АП Војводине имају кључну улогу у финансијском подстицању и подржавају пројеката и програма на мањинским језицима од стране државе. Финансирају се опрема, унапређење информисања на језицима мањина, производња емисија из области културе и уметности на мањинским језицима, као и трошкови штампања листова, дистрибуција и плате дела запослених у новинама на мањинским језицима, часописи, дечији часописи на мањинским

62) М. Радојковић, Б. Стојковић, *Информационо комуникациони системи*, Друго издање, Клио, 2009.стр. 135.

63) Види опширније: М. Радојковић, Б. Стојковић, *Информационо комуникациони системи*, Друго издање, Клио, 2009.стр. 135.



језицима и друго.<sup>64)</sup> Финансијска помоћ државе емитерима који производе и емитују програм на мањинским језицима може бити и пресудна да се емитери одлуче да овакве програме понуде слушаоцима или гледаоцима. Један од позитивних примера најбоље праксе је пример Аустрије, где је нагло порасла понуда радио програма на мањинским језицима, након што је држава понудила специфична финансирања баш за ту врсту програма<sup>65)</sup>.

#### 4.4. Примена права на слободу изражавања мањина на сопственом језику у пракси

Европска Комисија од 2006.године истиче проблеме у области информисања на језицима мањина<sup>66)</sup>, позива на побољшање информисања на сопственим језицима<sup>67)</sup> и пуну примену регулаторног оквира за заштиту мањина у Србији<sup>68)</sup>.

У првом извештају је констатовано да је „укупна понуда емитовања програма на регионалним или мањинским језицима у Србији, а посебно у Војводини“<sup>69)</sup> импресивна, док информације нису биле потпуне о централној Србији. Наводи се да су представници Рома били јако задовољни присуством ромског језика на телевизији, те су сматрали да је то „интеркултурни продор“<sup>70)</sup>, док су представници босанског језика изнели примедбе да програми јавног сервиса не приказују мултијезичност централне Србије на задовољавајући начин<sup>71)</sup>. С друге стране, забрањувајући је био конкурс доделе дозвола за емитовање програма од стране Републичке радиодифузне агенције 2008, када многи медији који су у свом програму имали емитовање на језику мањина нису добили дозволе за емитовање<sup>72)</sup>. Један од примера је и радио стани-

64) Види опширније: Други Извештај Комитета Експерата о Европској Повељи о регионалним или мањинским језицима, стр. 144, 149, 153; Трећи Извештај Комитета експерата о Европској Повељи о регионалним или мањинским језицима, стр. 37, 38.

65) Види опширније: Т. McGonagle, В. Davis Noll, М. Price, *Minority-Language Related Broadcasting and Legislation in the OSCE*, PCMLP, IViR & OSCE HCNM, April 2003, 29.

66) Извештај о напретку Републике Србије у 2006, стр. 15.

67) Извештај о напретку Републике Србије у 2010, стр. 15, Извештај о напретку Републике Србије из 2012, стр. 22.

68) Извештај о напретку Републике Србије за 2013, стр 13, 55., Извештај о напретку Републике Србије за 2014, стр. 20, 88.

69) Први Извештај Комитета експерата о Повељи, стр. 51.

70) Први Извештај Комитета експерата о Повељи, стр. 20.

71) *Ibid.*

72) Види опширније: Извештај о напретку Србије за 2009.годину, стр. 15.



ца невладиног сектора „Радио Сунце“ која није добила дозволу, иако је на њој до тада свакодневно емитован програм на чешком језику, док је на конкурс ушла општинска радио станица „Радио Бела Црква“<sup>73</sup>.

Што се тиче обавезе државе да охрабри или олакша „стварање и очување макар једних новина на регионалним или мањинским језицима“, држава је током важења претходног Закона о јавном информисању (2003 – 2014) давала редовну помоћ за публикације на мањинским или регионалним језицима у износу од 30% до чак 100%<sup>74</sup>. Важно је да је у Србији мањинама омогућено и да добијају одређен број новина на мањинским језицима<sup>75</sup>.

## 5. ЗАКЉУЧАК

Право мањина на слободу изражавања и информисање на свом језику је неутуђиво и представља цивилизацијску вредност демократског друштва. И у Србији је ово опредељење прихваћено. Уставом и одговарајућим законима ово право је подржано. У многобројним јавним расправама и дебатама о овом питању, није забележено да се неко од политичких актера или актера цивилног друштва, противио овом праву и његовом остваривању. Оно што остаје да се уреди јесте усаглашавање медијских закона и других закона који регулишу права мањина на слободу изражавања (нпр. Закон о мањинским правима, Закон о главном граду, и слично) у циљу отклањања могућности произвољне примене једне или друге врсте прописа у односу на то ко пропис примењује. Истовремено, током процеса приватизације медија, није направљена јасна државна стратегија на који начин ће се очувати мањински медији или они медији који емитују програме намењене мањинама или на језицима мањина, те смо већ сад дошли у ситуацију да званичници Европске Уније опомињу Србију да обезбеди „финансијску подршку медијима који емитују програм на језицима мањина и очувају, на локалном нивоу, емитовање програма намењених националним мањинама, у складу с препорукама Саветодавног одбора за Оквирну конвенцију за заштиту националних мањина“<sup>76</sup>.

73) Упореди са: Трећи периодични извештај о примени Европске повеље о регионалним и мањинским језицима у Републици Србији, Београд, Децембар 2014.

74) Види опширније: Први Извештај Комитета експерата о Повељи, стр. 53.

75) *Ibid*, стр. 55.

76) Одговор Јоханеса Хана Хрватској посланици у Европском парламенту, Маријани Петир у вези њеног писма којим упозорава да се гашењем Радио Суботице „озбиљно крше

Због свега наведеног се чини неопходним да држава што пре, у сарадњи са представницима мањина и стручном јавношћу, користећи искуства других Европских земаља припреми Стратегију којом би се мањинама омогућило остваривање права на слободу изражавања, на активно учешће у медијској сфери на сопственом језику као и обезбеђивање финансијске подршке програмима намењеним мањинама и на мањинским језицима. Ова Стратегија би морала да понуди решење за приватизоване медије који су били у обавези да емитују мањински програм пет година након потписивања уговора, како би се на време обезбедио континуитет у емитовању програма и након истека овог рока.

И на крају, потребно је сагледати право на слободу изражавања мањина на сопственом језику и из ширег друштвеног контекста. Уколико је слобода изражавања сужена свим грађанима Републике Србије, и на такво стање упозоравају многе међународне институције<sup>77)</sup>, где се у Извештајима наводи да „постоји забринутост због погоршања услова за пуно остваривање слободе изражавања“<sup>78)</sup> – да ли је у таквом окружењу реално очекивати да се у потпуности поштује право на слободу изражавања мањина? Чини се да је ово моменат у коме треба да дође до удруживања већинског становништва, заједно са мањинама, у борби за право на слободу изражавања и доследну примену прописа како у области права медија тако и у области заштите мањинских права на слободу изражавања на сопственом језику.

## ЛИТЕРАТУРА

### Књиге, зборници, чланци

Broughton Micova Sally, “Rights vs. Reality: Minority Language Broadcasting in South East Europe”, *Journal on Ethnopolitics & Minority Issues in Europe*, Vol. 12 Issue 4, p54-79. 26p 2013.<sup>1</sup>

---

права Хрватске националне мањине“. Види опширније на сајту РТС.-а од 18. фебруара 2016. године: <http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/1/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0/2215352/%D0%A5%D0%B0%D0%BD%3A+%D0%A1%D1%80%D0%B1%D0%B8%D1%98%D0%B0+%D0%B4%D1%83%D0%B6%D0%BD%D0%B0+%D0%B4%D0%B0+%D0%BE%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%B1%D0%B5%D0%B4%D0%B8+%D0%BE%D0%B4%D1%80%D0%B6%D0%B8%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82+%D0%BC%D0%B0%D1%9A%D0%B8%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%B8%D1%85+%D0%BC%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D1%98%D0%B0.html>.

77) ОЕБС, Савет Европе, Европска Комисија.

78) Извештај о напретку из 2014, стр. 19. Извештај о напретку из 2015, стр. 19.

- Jakubowicz Karol, "Persons Belonging to National Minorities and the Media", *International Journal on Minority and Group Rights*, Martinus Nijhoff, Koninklijke Brill NV, Netherlands, 291-314, 2004.
- Goldberg David, Sutter Gavin, Walden Ian, *Media Law and Practice*, Oxford University Press, Oxford, 2009.
- McGonagle Tarlach, "Freedom of Expression of Minorities in the Digital Age: Staking Out a New Research Agenda", *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol 12, No 4, 1-15, 2013.
- McGonagle Tarlach, Richter Andrei, "Regulation of Minority-Language Broadcasting", *IRIS Plus, Legal Observations of the European Audiovisual Observatory*, Issue 2004/02.
- McGonagle Tarlach, Davis Noll Bethany, Price Monroe, *Minority-Language Related Broadcasting and Legislation in the OSCE*, PCMLP, IViR & OSCE HCNM, April 2003.
- Вељановски Раде, *Медијски систем Србије*, Факултет политичких наука, Чигоја, 2014.
- Димитријевић Војин, Пауновић Милан, у сарадњи са Ђерић Владимиром, *Људска права (уџбеник)*, Београдски центар за људска права, Београд, 1997.
- Јелинчић Јадранка, ур. *Информисање на језицима националних мањина, предлози за нове политике*, Фонд за отворено друштво, Београд, 2007.
- Марко Давор, ур. *Информисање на језицима мањина на западном Балкану*, Медиа план институт, Сарајево.
- Радојковић Миролуб, Стојковић Бранимир, *Информационо комуникациони системи*, Друго издање, Клио, 2009.
- Стојковић Бранимир, *Идентитет и комуникација*, Чигоја, Београд, 2002.
- Сурчулија Јелена, „Анализа коментара учесника у јавној расправи о Нацрту Стратегије развоја система јаног информисања у Републици Србији до 2016. Године“, АНЕМ, 2011.

### Документа и прописи

- Декларација Европска повеља о регионалним и мањинским језицима, 5. новембар 1992, *Савет Европе 1949-1996*.
- Закон о заштити права и слобода националних мањина, *Службени лист СРЈ*, бр.11/02, чл. 2, ст. 1.
- Закон о радиодифузији – ЗР, *Службени гласник РС*, бр. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05, 62/06, 85/06, 86/06, 41/09.
- Закон о јавном информисању – ЗЈИ, *Службени гласник РС*, бр. 43/03, 61/05, 71/09, чл. 14, ст. 3.
- Закон о јавном информисању и медијима – ЗЈИМ, *Службени гласник РС* бр. 83/2014 и 58/2015, чл. 16, ст 1, тач. 3.
- Закон о електронским медијима, *Службени гласник РС* бр. 83/2014, чл. 72, ст. 1.
- ЗЛС, *Службени гласник РС*, 129/2007, 83/2014.
- ЗГГ, *Службени гласник РС*, 129/2007, 83/2014

Закон о националним саветима националних мањина – ЗНСН, *Службени гласник РС*, бр 72/09 и 20/14.

Конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Рим, 4. новембра 1950, *Савет Европе*.

Устав Републике Србије, „*Службени гласник Републике Србије*“, бр. 98/2006.

Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 75/2011.

**Jelena Z. Surculija Milojevic**

**RIGHT TO FREEDOM OF EXPRESSION IN  
MINORITY LANGUAGES: THE IMPLEMENTATION  
OF EUROPEAN REGULATORY FRAMEWORK IN THE  
REPUBLIC OF SERBIA**

**Resume**

In the second half of the twentieth century, the important European documents that regulate protection of minorities were adopted. For the first time, the freedom of expression in minority languages is regulated and guaranteed. At the beginning of twenty-first century, after democratic changes in the Republic of Serbia, the new laws that were trying to incorporate the minority rights, were adopted. However, as it covered both the media law field and other legal fields (e.g. protection of national minorities, regulation of local and regional authorities), there have been many legal disputes and not all these laws have been not harmonised with each other. This lead to conflicts in implementing the regulations. For example, media laws prescribe that the state can not own any media and that the state owned media had to be privatized or its ownership transformed in some other way. On the other hand, non-media laws, such as the Law on the Capital – Belgrade or the Law on Local Authorities prescribe that local and regional authorities could establish and own the media. The second issue covered by the paper is the problem of privatisation of state owned media that were broadcasting programs in minority languages. Firstly, it was regulated by a by-law, confirmed by the new Law on public information and media adopted in August 2014. Both documents say that whoever buys state-owned media that broadcast programmes in minority languages, has the obligation to keep such programme for another five years. The question is – what would happen

with programmes in minority languages after five years? The paper suggests an urgent state strategy on this issue. Third issue may be that, as radio frequencies have not been digitalised yet, there may be no space in the frequency spectrum for the new radio stations that would apply to broadcast in minority languages. The paper concludes with the evaluation of the Council of Europe and the European Commission of the Republic of Serbia during the last decade on the issue on freedom of expression of minorities in their languages in media are presented. The main worry was financial sustainability of the Vojvodina's second public service channel. This broadcast only in minority language, as for more than a year, the public service broadcasters in Serbia were financed from the state budget. The second worry was the access of minority media to frequencies and whether the Regulator took into consideration the broadcasting aimed at national minorities as a plus or not. Finally, how does the overall limitation of freedom of expression in Serbia has an influence on freedom of expression of minorities in their languages.

Key words: Freedom of Expression, Minority, Expression in Own Language, Privatisation, Public Service, Media Financing, Constitution, Media Laws

---

\* Овај рад је примљен 20. фебруара 2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 23. марта 2016. године.