

**Útmutató  
a kisebbségi nyelvek használatához  
az elektronikus médiában**

2003 október

**Útmutató  
a kisebbségi nyelvek használatához  
az elektronikus médiában**

2003 október

Kiadta és terjeszti az EBESZ Nemzeti Kisebbségek Főbiztosa.

A kiadványból származó információ szabadon sokszorosítható; köszönettel vesszük a forrásra történő hivatkozást.

ISBN/EAN 978-90-75989-08-3

© OSCE High Commissioner on National Minorities 2003

Jelenleg elektronikus formában a <http://www.osce-hcnm.org> címen hozzáférhető egyéb nyelvi változatok:

albán	grúz	román
örmény	magyar	orosz
azeri	kazak	szerb
horvát	kirgiz	türkmén
angol	macedón	ukrán
francia	roma	üzbég

További információkért forduljon:  
Nemzeti Kisebbségek Főbiztosának Hivatala  
Office of the High Commissioner on National Minorities  
Prinsessegracht 22  
2514 AP The Hague  
Tel: +31 (0)70 312 5555  
Fax: +31 (0)70 346 5213  
E-mail: [hcnm@hcnm.org](mailto:hcnm@hcnm.org)  
[www.osce-hcnm.org/hcnm/](http://www.osce-hcnm.org/hcnm/)



## **BEVEZETÉS**

Az 1992 júliusában hozott Helsinki Határozatai keretében az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) létrehozta a nemzeti kisebbségek főbiztosa (a továbbiakban: a Főbiztos) tisztséget, amelyet a „konfliktusok lehető legkorábbi megelőzésére alkalmasnak eszköznek” tekintettek. A megbízatás főként a volt Jugoszláviában mutatkozó helyzet hatására született, amely többek félelme szerint Európában bárhol, különösen a demokratikus átalakulás útjára lépett országokban is kialakulható meghiúsíthatya az állam- és kormányfők által 1990 novemberében elfogadott Párizsi Charta az Új Európáért elnevezésű okmányban a békére és a haladásra tett ígéretet.

Az első Főbiztos, Max van der Stoel 1993. január 1-jén lépett hivatalba. Volt parlamenti képviselőként, holland külügyminiszterként, ENSZ állandó képviselőként, valamint tapasztalt emberi jogi aktivistaként Max van der Stoel az Európában a kisebbségek és az állami hatóságok között felmerült, és véleménye szerint az eszkaláció veszélyét magában hordozó számos vita kezelését tekintette elsődleges feladatának. Hivatalában 2001. július 1-jén a svéd diplomata, Rolf Ekéus nagykövet váltotta fel, aki a poszt-kommunista átmenet időszakában aktívan vett részt az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ) munkájában, és a fegyverellenőrzés és leszerelés érdekében végzett munkája révén vált ismertté, leginkább az Irakkal foglalkozó ENSZ Különleges Bizottság (UNSCOM) ügyvezető elnökeként, amikor is 1991. és 1997. között a fegyverellenőrök vezetőjeként dolgozott. Visszafogott diplomáciai eszközöket alkalmazva a Főbiztos több mint egy tucat államban tevékenykedett, többek között Albániában, Horvátországban, Észtországban, Görögországban, Magyarországon, Kazahsztánban, Kirgizisztánban, Lettországon, Macedónia volt Jugoszláv Köztársaságban, Moldovában, Romániában, Szerbia és Montenegróban, Szlovákiában és Ukrajnában. Elsősorban azokkal a helyzetekkel foglalkozott, ahol a nemzeti/etnikai csoportokhoz tartozó személyek létszámbeli többséggel rendelkeztek az egyik államban, míg kisebbséggel egy másik (gyakran szomszédos) államban, így mindkét állam hatóságainak érdeklődési körébe kerültek, és lehetséges államközi feszültség, de akár konfliktus forrásává is váltak. A tények azt mutatják, hogy ezek a feszültségek jelentős mértékben befolyásolták az európai történelem alakulását.

A nemzeti kisebbségek által is kiváltott feszültségek lényegének feltárása során a Főbiztos független, pártatlan és együttműködő módon járt el. Bár a Főbiztos nem lát el felügyeleti feladatokat, elemzése elsődleges keretként és egyedi ajánlásai alapjaként az egyes államok által elfogadott nemzetközi előírásokat alkalmazza.

Ezzel kapcsolatban érdemes felidézni az összes EBESZ tagállam által vállalt kötelezettségeket, különösen az emberi dimenziókról szóló értekezlet 1990. évi Koppenhágai Okmányában, közelebbről a IV. részben megfogalmazott, a nemzeti kisebbségekre vonatkozó részletes előírásokat. Továbbá, valamennyi EBESZ tagállamra nézve kötelezőek az Egyesült Nemzeteknek emberi jogokra vonatkozó kötelezettségei, a kisebbségi jogokat beleértve, és a legtöbb EBESZ tagállamot még az Európa Tanács előírásai is kötik.

Több mint tíz éves intenzív munkája során a Főbiztos számos, különböző helyzetekben ismételt felmerülő kérdést és témát tárt fel, amelyekkel hivatali ideje alatt több államban is szembesült. Ezek körében különösen a kisebbségi oktatás és a kisebbségi nyelvek használatának kérdése említhető, amely nagy jelentőségű a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek identitásának fenntartása és fejlődése szempontjából. Számos, a Főbiztos által vizsgált helyzetben merült fel a harmadik visszatérő téma, nevezetesen a nemzeti kisebbségek hatékony részvételének formái az államok kormányzásában. Annak érdekében, hogy az EBESZ-régióban a szóban forgó kisebbségi jogokat megfelelő és koherens módon alkalmazzák, a Főbiztos felkérte az Etnikai Kapcsolatok Alapítványt – az 1993-ban a Főbiztos szakmai támogatása érdekében meghatározott tevékenységek végzésére alapított (jelenleg már nem funkcionáló) nem kormányzati szervezetet –, hogy nemzetközileg elismert független szakértők egy-egy csoportjának együttműködését szervezze meg a következő három ajánlási csomag kidolgozása érdekében: **a nemzeti kisebbségek oktatási jogairól szóló Hágai Ajánlások (1996); a nemzeti kisebbségek nyelvi jogairól szóló Oslói Ajánlások (1998); és a nemzeti kisebbségeknek a közéletben való hatékony részvételéről szóló Lundi Ajánlások (1999).** Ezek az ajánlások a későbbiek során hivatkozási alapként szolgáltak számos állam politika- és jogalkotói számára. Az ajánlások különböző nyelveken állnak (ingyenesen) rendelkezésre a Nemzeti Kisebbségek Főbiztosának Hivatalában, továbbá elektronikusan is hozzáférhetők a <http://www.osce.org/hcnm/66209> honlapon.

A Főbiztos által vizsgált másik kérdés a kisebbségi nyelv(ek)nek kommunikációs eszközként való használata az elektronikus médiában. Számos ország megpróbálta ezt a használatot korlátozni, leginkább úgy, hogy jogszabályban kvótát állapítottak meg egy bizonyos (a többség által beszélt, általában „hivatalos” vagy „állami” nyelvként definiált) nyelven sugárzott elektronikus műsoridőre nézve. Ez a gyakorlat több országban negatív reakciókat váltott ki a kisebbségek körében, mivel ezáltal a közvetítési lehetőségeket ténylegesen korlátozták.

Az EBESZ emberi dimenziókról szóló, a véleménynyilvánítási szabadság témájában 2001 márciusában tartott kiegészítő ülészakán egyes EBESZ tagállamok részéről

---

élénk érdeklődés mutatkozott a médiával és a kisebbségekkel kapcsolatos kérdések iránt. Még ugyanebben a hónapban, az Állandó Tanácsban néhány delegáció azt a kérést terjesztette be, hogy a kérdéssel a Főbiztos és az EBESZ Médiaképviselője foglalkozzon egymással együttműködve.

A fentiek alapján a Főbiztos úgy döntött, hogy két, egymással párhuzamos és egymást kiegészítő eljárást folytat le, hogy feltárja, az elektronikus médiában a nyelvet hogyan használják kommunikációs eszközként. Az első eljárás folyamán felmérést készítettek az egész EBESZ-régió államainak gyakorlatáról annak érdekében, hogy tisztázzák az elektronikus médiában a kisebbségi nyelvek használatával kapcsolatos alapvető (jogalkotási, elsődleges szabályozási és a kritikai jogi szakirodalomban megállapított) tényeket. A felmérést a Főbiztos felkérésére a Program in Comparative Media Law and Policy (Centre for Socio-Legal Studies, Wolfson College, University of Oxford) és az Institute for Information Law (University of Amsterdam) végezte. A felmérésről készített tanulmány elektronikusan hozzáférhető a [www.ivir.nl/publications/mcgonagle/minority-languages.pdf](http://www.ivir.nl/publications/mcgonagle/minority-languages.pdf) honlapon. A másik ettől elkülönülő, de szorosan kapcsolódó eljárás során a Főbiztos (az EBESZ Médiaképviselőjének Hivatalával együttműködve) a közvetlenül felelős nemzetközi szervezetekkel együtt az alkalmazandó nemzetközi okmányok (és az esetjog) vonatkozó rendelkezéseinek sajátos tartalmát elemezte. A Főbiztos 2002 márciusában hívta össze az érintett nemzetközi szervezetek képviselői, valamint a szóban forgó területen jelentős tapasztalatokkal rendelkező független személyek és nem kormányzati szereplők első szakértői értekezletét. 2003 júniusában újabb szakértői értekezletet tartottak, hogy egy megbízásos tanulmány alapján megvitassák az „Útmutató a kisebbségi nyelvek használatához az elektronikus médiában” különböző tervezeteit. A független szakértők e munka alapján 2003 őszén elfogadták a csatolt Útmutatót.

A független szakértők listája:

Julia Apostle (Kanada), jogi tisztviselő, 19. cikk, Egyesült Királyság; dr. Elena Chernyavska (Ukrajna), KKE projektek vezetője, MADP, European Institute for the Media, Németország; María Amor Martín Estébanez (Spanyolország), kutató és szaktanácsadó, Centre for Socio-Legal Studies, University of Oxford; Egyesült Királyság; Karol Jakubowicz professzor (Lengyelország), szakértő, National Broadcasting Council of Poland; Mark Lattimer (Nagy-Britannia), igazgató, Minority Rights Group International, Egyesült Királyság; Tarlach McGonagle (Írország), kutató/szerkesztő, Institute for Information Law (IViR), University of Amsterdam, Hollandia; Tom Moring professzor (Finnország), Swedish School of Social Science, University of Helsinki, Finnország; Monroe

Price professzor (USA), Cardozo School of Law, New York és a Program in Comparative Media Law and Policy társigazgatója, Centre for Socio-Legal Studies, University of Oxford, Egyesült Királyság.

Mindkét értekezleten és a későbbi egyeztetések során értékes hozzájárulásokat érkeztek még az Európa Tanács Titkársága, az Európai Bizottság Jogi Szolgálat, a Balti-tengeri Államok Tanácsának a demokratikus fejlődés ügyével foglalkozó biztosi hivatala és az EBESZ Médiaképviselőjének Hivatala részéről.

Mivel a kisebbségi jogokra vonatkozó létező normák rendszere része az emberi jogoknak, a szakértők abból a feltételezésből indultak ki, hogy az államok eleget tesznek az összes többi emberi jogi kötelezettségnek, beleértve különösen a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Feltételezték továbbá, hogy valamennyi emberi jog végső célja az egyén személyiségének teljes körű és szabad, egyenlő feltételek mellett történő fejlődése. Következésképpen azt feltételezték, hogy a civil társadalom nyitott és rugalmas, és ezért minden embert magában foglal, azokat is, akik nemzeti kisebbséghez tartoznak. Ezen túlmenően, amennyiben a jó és demokratikus kormányzás célja az egész lakosság igényeinek kielégítése és érdekeinek szolgálata, azt feltételezték, hogy minden kormány arra törekszik, hogy saját joghatóságán belül minden ember számára – a nemzeti kisebbségekhez tartozók számára is – a maximális lehetőségeket biztosítsa a médiához való hozzáféréshez, valamint ahhoz, hogy információkat közöljön és ismerjen meg, a saját nyelvén is. Ez következik többek között a pluralizmus, a tolerancia és a felvilágosult gondolkodásmód elveiből, továbbá a független és pluralista média speciális szerepéből, ami a szabad, nyitott és demokratikus társadalmak alapfeltétele.<sup>1</sup>

A csatolt Útmutató célja – a korábbi Hágai, Oslói és Lundi Ajánlásokhoz hasonlóan – az, hogy az államokat arra ösztönözze (és egyben meg is könnyítse számukra), hogy speciális intézkedéseket fogadjanak el a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos feszültségek enyhítése érdekében, így szolgálva a Főbiztos végső, konfliktusmegelőzési célját. A Főbiztos tapasztalata szerint – és egyben a nemzetközi előírásoknak megfelelően – mindezt olyan nyitott és mindent felölelő módon kell végezni, amely során arra törekednek, hogy a szélesebb értelemben vett társadalom megértse és befogadja a különböző megnyilvánulási igényeket és a meglévő

---

<sup>1</sup> Lásd pl. a *Handyside v. Egyesült Királyság* ügyben az Európai Emberi Jogi Bíróság 1976. december 7-én hozott ítéletét (A sorozat, 24. szám, 49. §). Lásd még az 1990. évi koppenhágai Emberi Dimenziók Értekezleten elfogadott okmány preambulumát, amelyben az EBESZ tagállamok elkötelezettségüket nyilvánították ki a demokrácia és a pluralizmus eszméi iránt.

---



sokféleséget. Ezzel egyben a lehető legnagyobb mértékű társadalmi kohézió megteremtéséhez is hozzájárulnak.

A hatályos jogok tartalmi tisztázásával az Útmutató az államokat olyan politikák és jogszabályok kidolgozása során kívánja gyakorlati irányelvekkel ellátni, amelyek teljes mértékben tiszteletben tartják a nemzetközileg elfogadott előírások betűjét és szellemét, és amelyek egyésúlyba hozhatják és kielégíthetik a lakosság valamennyi rétegének, beleértve a nyelvi kisebbségekhez tartozó emberek igényeit és érdekeit is. A nemzetközi előírások felidézése során az Útmutató nem hagyja figyelmen kívül a különböző államokban fennálló valós helyzetet – beleértve az egyes nyelvek sebezhetőségével (és következésképpen a támogatásuk szükségességével) kapcsolatos előrejelzéseket is. A konkrét helyzetekben alkalmazható további útmutatás érdekében és az állami gyakorlatok felmérése során már korábban megállapított jó gyakorlat példájára alapozva javaslatokat tesz arra, hogy az államok milyen módon tehetnek eleget a nyelvi kisebbségek iránti kötelezettségeiknek.

Az Útmutatót a többnyelvű kommunikáció terén egyre bővülő lehetőségekkel rendelkező modern elektronikus média technológiai fejlődésének összefüggésében kell olvasni és végrehajtani. Az Útmutató azt is tükrözi, hogy a szabad piac milyen fontos szerepet játszik az olyan virágzó, változatos és független elektronikus médiának a létrehozásában, amely – akár állami, akár magántulajdonú műsorszolgáltatással – lehetőségeket biztosít a kisebbségi nyelvhasználattal kapcsolatos kötelezettségek teljesítéséhez.

Az Útmutató négy csoportban, nevezetesen az általános elvek, a politika, a szabályozás és a kisebbségi nyelvek támogatása címszó alatt foglalkozik a tizenhét irányelvvel. Valamennyi irányelvet az I. részben megfogalmazott általános elveknek megfelelően kell értelmezni. A II. részben rögzítik, hogy az államoknak e téren politikát és jogszabályokat kell kidolgozni, és ehhez adnak útmutatást. Ezt követően meghatározzák, hogy milyen körülmények között és feltételek mellett engedhető a szabályozás. Az utolsó részben számos alternatívát javasolnak a kisebbségi nyelvek támogatásához. Az egyes irányelveket vagy útmutatókat részletesebben a csatolt Értelmezési jegyzetben ismertetik, ahol kifejezetten hivatkoznak a vonatkozó nemzetközi előírásokra.

Az Útmutatót remélhetőleg széles körben fogják használni és terjeszteni.



# **ÚTMUTATÓ A KISEBBSÉGI NYELVEK HASZNÁLATÁHOZ AZ ELEKTRONIKUS MÉDIÁBAN**

## **I. ÁLTALÁNOS ELVEK**

### **1) Véleménynyilvánítási szabadság**

A minden embert – beleértve a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket is – megillető véleménynyilvánítási szabadság magában foglalja azt a jogot, hogy mindenki befolyástól mentesen és határookra tekintet nélkül információkat és gondolatokat ismerjen meg, kérjen és terjesszen a saját választása szerinti nyelven és média útján.

E szabadság gyakorlása kizárólag a nemzetközi joggal összeegyeztethető módon korlátozható.

### **2) Kulturális és nyelvi sokféleség**

Az államok a választás szabadságát olyan környezet megteremtésével biztosítják, amelyben a gondolatok és információk gazdag választéka áll különböző nyelveken hozzáférhető módon rendelkezésre.

### **3) Identitás védelme**

Mindenkinek – beleértve a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket is – joga van, hogy identitását az elektronikus médiában és az elektronikus média útján – saját nyelvét is használva – fenntartsa és fejlessze.

### **4) A megkülönböztetés tilalma és egyenlőség**

Mindenkinek – beleértve a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket is – joga van, hogy a véleménynyilvánítás szabadságát zavartalanul gyakorolja, és hogy identitását az elektronikus médiában és az elektronikus média útján egyenlő feltételek mellett és hátrányos megkülönböztetés nélkül fenntartsa és fejlessze. Ha szükséges, az államok hozzanak speciális és konkrét intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy a nemzeti kisebbségekhez

tartozó személyek tényleges egyenlőséget élvezzenek az elektronikus médiában saját nyelvük használata terén.

## **II. POLITIKA**

- 5) Az államok dolgozzák ki a kisebbségi nyelv(ek)nek az elektronikus médiában való használatára vonatkozó szabályrendszert. A szabályozás megalapozásaként tárják fel a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek az identitásuk fenntartására és fejlesztésére irányuló igényeit.

A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket ténylegesen vonják be a szabályozás kidolgozásába és alkalmazásába, ideértve a konzultatív eljárásokat, valamint képviselőtüket az érintett intézményekben és testületekben.

- 6) Az állami szabályozás megvalósításával és érvényesítésével független szabályozó testületeket bízzanak meg. Ezeket a testületeket létre kell hozni, és átlátható módon kell működtetni.
- 7) Az állami szabályozás támogassa a közszolgálati műsorszolgáltatást, amely magas minőségű, széles körű és kiegyensúlyozott információs, oktatási, kulturális és szórakoztató műsorprogramot kínál annak érdekében, hogy többek között a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek igényeit is kielégítsék. Az államok biztosítsák a közszolgálati műsorszolgáltatók számára az e téren rájuk rótt feladataik ellátásához szükséges pénzügyi, műszaki és egyéb feltételeket.
- 8) Az állami szabályozás tegye lehetővé, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek saját nyelvükön sugárzó elektronikus médiát alapítsanak és tartsanak fenn.

## **III. SZABÁLYOZÁS**

### **9) Megengedhető szabályozás**

Az államok az elektronikus médiát a véleménynyilvánítási szabadság védelme és elősegítése, a kulturális és nyelvi sokféleség, a kulturális identitás fenntartása és fejlesztése, valamint mások jogainak vagy jóhírének tiszteletbentartása érdekében szabályozhatják. A szabályozást, beleértve az engedélyezést is, objektív és megkülönböztetéstől mentes kritériumok alapján

törvénybe kell foglalni, és a szabályozás nem irányulhat arra, illetve nem járhat olyan hatással, hogy korlátozza a kisebbségi nyelveken történő sugárzást.

#### 10) **Nyelvek támogatása**

Az elektronikus médiában a nyelvhasználat szabályozásakor az államok támogathatják egyes kiválasztott nyelvek használatát. Az egy vagy több nyelv támogatására irányuló intézkedések nem korlátozhatják a többi nyelv használatát. Az államok semmilyen nyelv használatát nem tilthatják meg az elektronikus médiában. Az elektronikus médiában valamely nyelv támogatására irányuló intézkedések nem csorbíthatják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait.

#### 11) **Arányos szabályozás**

A szabályozásnak – legyen akár előíró, akár tiltó – legitim célt kell kitűznie, és arányban kell állnia a kitűzött céllal. A szabályozás arányosságának felmérésekor figyelembe kell venni a média és a szélesebb társadalmi környezet jellegéhez kapcsolódó speciális tényezőket. Vagyis többek között:

- **Az intézkedés jellegét és céljait**, vagyis azt, hogy hogyan járulhat hozzá a műsorszerkesztés minőségéhez és kiegyensúlyozottságához a véleménynyilvánítás szabadságának, a kulturális és nyelvi sokféleségnek, valamint a kulturális identitás fenntartásának és fejlesztésének védelme és elősegítése terén.
- **A meglévő politikai, társadalmi és vallási környezetet**, beleértve a kulturális és nyelvi sokféleséget, a kormányzati struktúrákat és a regionális jellegzetességeket.
- **A rendelkezésre álló – állami, magán- vagy külföldi tulajdonú – műsorsugárzó szolgáltatások számát, változatosságát, földrajzi hatókörét, funkcióját és nyelveit** valamennyi (országos, regionális és helyi) szinten. Mind a sugárzási időpont beütemezése, mind pedig a műsor típusa tekintetében fontos szempontnak minősül az egyes szolgáltatások közönségét terhelő pénzügyi költség, a vétel és a minőség műszaki elérhetősége, valamint a műsorszolgáltatás minősége.
- **Az érintett közönség(ek) jogai, igényei, kifejezett kívánságai és jellege**, beleértve számbeli méretüket és földrajzi koncentrációjukat az

egyres (országos, regionális és helyi) szinteken.

12) **Fordítási korlátozások**

A kisebbségi nyelveken történő műsorszolgáltatás esetében nem írhatók elő indokolatlan vagy aránytalan fordítási, szinkronizálási, utószinkronizálási vagy feliratozási követelmények.

13) **Határokon átlépő műsorszolgáltatás**

A határokon átlépő műsorszolgáltatás szabad vétele – akár közvetlenül történik, akár átvétel vagy tovább sugárzás útján – nem tiltható meg a nyelv alapján.

A kisebbségi nyelven sugárzott külföldi műsorszolgáltatás hozzáférhetősége nem érvényteleníti az állam kötelezettségét, hogy azon a nyelven előmozdítsa a hazai műsorkészítést, továbbá nem indokolja a műsoridő csökkentését azon a nyelven.

#### **IV. KISEBBSÉGI NYELVEK TÁMOGATÁSA**

14) **Állami támogatás**

Az állam támogassa a kisebbségi nyelveken történő műsorszolgáltatást. Ez többek között úgy valósítható meg, hogy a kisebbségi nyelven történő műsorszolgáltatás számára sugárzási hozzáférést, állami támogatásokat és kapacitásépítést biztosítanak.

15) **Sugárzási hozzáférés**

Az államok biztosítsanak érdemi hozzáférést a kisebbségi nyelven történő műsorszolgáltatáshoz többek között a frekvenciák elosztása, a műsorszolgáltatók létesítése és támogatása, valamint a műsorszerkesztés útján. E tekintetben figyelembe kell venni a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számát, földrajzi koncentrációját és lakóhelyét, továbbá igényeiket és érdekeiket.

A kisebbségi nyelven történő műsorszolgáltatásnak regionális vagy helyi szinten való hozzáférhetősége nem indokolja a kisebbségi nyelven sugárzott

műsorok kizárását az országos műsorszolgáltatásból, beleértve a szórványban élő kisebbségeknek szóló műsorszolgáltatást is.

#### **A. FREKVENCIÁK**

- Az engedélyek megadásakor az államoknak figyelemmel kell lenniük arra, hogy a kisebbségi nyelven történő műsorszolgáltatás számára részleges vagy teljes frekvenciákat biztosítsanak.
- Az államok vegyék fontolóra a „nyitott csatornák” biztosítását – ezek olyan műsorszolgáltató létesítmények, amelyek ugyanazt a frekvenciát használják, és amelyeken több nyelvi csoport osztozik a szolgáltatási területen belül –, ha a rendelkezésre álló frekvenciák száma műszaki okokból korlátozott, illetve az érintett csoportok nem rendelkeznek elégséges erőforrással ahhoz, hogy saját szolgáltatásokat tartsanak fenn.

#### **B. MŰSORSZOLGÁLTATÓK**

- Az államok megfelelő követelményeket írjanak elő arra vonatkozóan, hogy az állami vagy közszolgálati műsorszolgáltatók a kisebbségi nyelveken műsorokat sugározzanak.
- Az államok továbbá vegyék fontolóra, hogy előnyös (pénzügyi vagy egyéb) feltételeket teremtsenek a kisebbségi nyelven sugárzó, magántulajdonban lévő műsorszolgáltatás ösztönzése érdekében. Ez megvalósítható az engedélyek elosztásán keresztül, beleértve a pályázati felhívásokat, vagy egy pályázó javaslatára reagálva. Az államok úgy is dönthetnek, hogy a kisebbségi nyelven sugárzó műsorszolgáltatókat mentesítik a versenyszabályok alól, vagy hogy speciális rendszerek kialakításával bizonyos adminisztratív terhek alól mentesítik őket.
- Ahol nincs kisebbségi nyelven sugárzó, magántulajdonban lévő műsorszolgáltatás, az államok aktívan támogassák annak létrehozását, ha szükséges.

#### **C. MŰSORSZERKESZTÉS**

Az államok biztosítsák, hogy a kisebbségi nyelven történő sugárzás műsorideje és műsorszerkezete tükrözze a nemzeti kisebbség számát és koncentrációját, és feleljen meg igényeiknek és érdekeiknek. Vizsgálni kell továbbá a minimális műsoridőt és a megfelelő műsorszerkesztést abból a szempontból, hogy a

kislétszámú kisebbségek is megfelelő hozzáféréssel rendelkezzenek saját nyelvükön az elektronikus médiához. Ezeket a célokat az engedélyezés segítségével lehet elérni, beleértve a kisebbségi nyelven történő sugárzás időtartamának és gyakoriságának előírását is.

#### 16) **Közfinanszírozás**

Az államok vegyék fontolóra, hogy pénzügyi támogatást biztosítsanak a kisebbségi nyelven történő műsorszolgáltatás számára. Ez közvetlen támogatások biztosításával, előnyös finanszírozási/adózási rendszerek létrehozásával, valamint az engedélyek megadásakor vagy megváltoztatásakor fizetendő bizonyos díjak alóli mentesítéssel valósítható meg. A tényleges egyenlőség érdekében, a számbelileg kisebb közösségekben a kisebbségi nyelven sugárzó műsorszolgáltatók számára biztosítsák a lehetőséget, hogy nem a méretükkel arányosan igényelhessenek pénzeszközöket vagy létesítményeket a rendelkezésre álló erőforrásokból.

Az államok ösztönözzék és segítsék elő az audió- és audiovizuális alkotások kisebbségi nyelveken történő készítését és terjesztését.

#### 17) **Kapacitásépítés**

Az államok járuljanak hozzá a kisebbségi nyelven történő műsorszolgáltatás kapacitásának kiépítéséhez. Ez úgy valósítható meg, hogy műszaki támogatást biztosítsanak a kisebbségi nyelvű produkciók hazai és külföldi terjesztéséhez egyaránt, és megkönnyítik a kisebbségi nyelven sugárzott, határokon átlépő műsorszolgáltatást. Ezen túlmenően az államok vegyék fontolóra, hogy támogadják a kisebbségi nyelven történő műsorszolgáltatásban dolgozó személyek oktatását és képzését.



# **AZ ÚTMUTATÓ A KISEBBSÉGI NYELVEK HASZNÁLATÁHOZ AZ ELEKTRONIKUS MÉDIÁBAN MAGYARÁZÓ JEGYZETE**

Ez a Magyarázó jegyzet az Útmutató alapjául szolgáló nemzetközi előírásokról ad rövid áttekintést.

## **I. ÁLTALÁNOS ELVEK**

- 1) A **véleménynyilvánítás szabadságához** való jog az emberi jogok nemzetközi védelmének az alapja. Ez azt a jogot jelenti, hogy bárki – állami hatóság beavatkozásától mentesen és a határookra tekintet nélkül – információkat és eszméket ismerjen meg és közöljön. Ezt a jogot fogalmazták meg az emberi jogokról szóló 1948. évi Egyetemes Nyilatkozat (Universal Declaration of Human Rights; a továbbiakban: UDHR) 19. cikkében, a polgári és politikai jogokról szóló 1966. évi Nemzetközi Egyezségokmány (International Covenant on Civil and Political Rights; a továbbiakban: ICCPR) 19. cikkében és az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló 1950. évi Európai Egyezmény (ECHR) 10. cikkében. Például az ICCPR 19. cikk 2. és 3. bekezdése a következőket rögzíti:

„2. Mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra; ez a jog magában foglalja mindenfajta adat és gondolat határookra való tekintet nélküli - szóban, írásban, nyomtatásban, művészi formában vagy bármilyen más tetszése szerinti módon történő – keresésének, megismerésének és terjesztésének a szabadságát is.

3. Az e cikk 2. bekezdésében meghatározott jogok gyakorlása különleges kötelezettségekkel és felelősséggel jár. Ennélfogva az bizonyos korlátozásoknak vethető alá, ezek azonban csak olyanok lehetnek, amelyeket a törvény kifejezetten megállapít és amelyek
  - (a) mások jogainak vagy jó hírnevének tiszteletben tartása, illetőleg
  - (b) az állambiztonság vagy a közrend, a közegészség vagy a közérkölcsek védelme érdekében szükségesek.”

Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága, amelyet az ICCPR végrehajtásának felügyelete céljából létesítettek, 10. számú általános észrevételében (1983.) tisztázta, hogy a 19. cikkben megfogalmazott, a véleménynyilvánítás szabadságához való jog nemcsak mindenfajta információ és gondolat megismerésének szabadságát jelenti, hanem annak szabadságát is, hogy ez a megismerés bármilyen médium útján történhet. Az ECHR-t illetően az Emberi Jogok Európai Bírósága az *Oberschlinck v. Ausztria* (1991. május 22-i ítélet, A sorozat, 204. szám, 57. §) és az *Autronic AG v. Svájc* (1990. május 22-i ítélet, A sorozat, 178. szám, 47. §) ügyben megállapította, hogy a 10. cikk nemcsak a kinyilvánított gondolatok és információk tartalmát, hanem átadásuk formáját is védelemben részesíti. Az EBEÉ/EBESZ tevékenységén belül, az emberi dimenzióról szóló értekezlet 1990. évi koppenhágai ülészakán elfogadott okmányban (Koppenhágai Okmány, 9.1. bek.) és az EBEÉ tagállamok kulturális örökségéről 1991-ben tartott krakkói szimpóziumon elfogadott okmányban (Krakkói Okmány, 6.1.) is rögzítik a véleménynyilvánítás szabadságához való jogot. A Koppenhágai Okmány szerint a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joga van, hogy a magánéletben és a közéletben anyanyelvüket használják (32.1. bek.), valamint hogy anyanyelvükön információkat terjesszenek, ismerjenek meg és cseréljenek (32.5. bek.)

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a *Handyside v. Egyesült Királyság* (1976. december 7-i ítélet, A sorozat, 24. szám, 49. §) ügyben tovább értelmezte az ECHR 10. cikkét: „A véleménynyilvánítás szabadsága a [demokratikus] társadalom alappilléreinek egyike, haladásának és az egyén kibontakozásának egyik feltétele. A 10. cikk 2. bekezdésétől függően (10-2. cikk) nemcsak a kedvezően fogadott vagy ártalmatlannak, illetve jelentéktelen ügynek tekintett 'információkra' vagy 'gondolatokra' vonatkozik, hanem azokra is, amelyek sértőek, meghökkentőek vagy aggodalmat keltenek az államban vagy a lakosság bármely rétegében. Ezt követeli a pluralizmus, a tolerancia és a felvilágosult gondolkodásmód, amelyek nélkül nem létezik „demokratikus társadalom”. Ez többek között azt jelenti, hogy az ezen a téren előírt minden 'formalitásnak', 'feltételnek', 'korlátozásnak' vagy 'büntetésnek' arányosnak kell lennie a kitűzött legitim céllal.”

- 2) Az 1966-ban elfogadott, a gazdasági, társadalmi és kulturális jogokról szóló Nemzetközi Egyezségokmány (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; a továbbiakban: ICESCR) 15(a) cikke alapján az állami felek elismerik, hogy mindenkinek joga van részt venni a kulturális életben. Az ICCPR 27. cikke védi többek között a nyelvi kisebbségekhez tartozó

személyek jogát, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, vagy hogy saját nyelvüket használják. Az elektronikus médiában a **kulturális és nyelvi sokféleséget** tükröző pluralizmus védelme és támogatása a véleménynyilvánítás szabadságának szükséges összetevője. Az UNESCO 2001-ben kiadott, a kulturális sokféleségről szóló Egyetemes Nyilatkozatának 2. cikke szerint a kulturális sokféleség a kulturális pluralizmust biztosító irányelvek segítségével valósul meg. A Nyilatkozat 6. cikke megállapítja, hogy a kulturális sokféleséget többek között a véleménynyilvánítás szabadsága, a médiapluralizmus és a többnyelvűség szavatolja. Az *Informationsverein Lentia és Mások v. Ausztria* (1993. november 24-i ítélet, A sorozat, 276. szám) ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága a pluralizmus fontosságát hangsúlyozta a véleménynyilvánítás szabadságára nézve. Az ügyben a Bíróság megállapította (38. §), hogy a nagyközönségnek a közérdekű információk és gondolatok megismerésére irányuló joga „csak akkor valósítható meg sikeresen, ha az a pluralizmus elvén alapul, amelynek végső biztosítéka az állam. Ez a megállapítás különösen érvényes az audio-vizuális médiára, amelynek műsorait gyakran nagyon széles körben sugározzák.” Ugyanebben a szellemben szólítja fel az állami feleket az Európa Tanács az 1994-ben elfogadott, a nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezménye (a továbbiakban: Keretegyezmény) 9(4) cikkében arra, hogy „megfelelő intézkedéseket hozzanak jogrendszerük keretében annak érdekében, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára megkönnyítsék a tömegkommunikációs eszközökhöz való hozzájutást, ezzel is előmozdítva a toleranciát és lehetőséget teremtve a kulturális sokféleség számára”.

Továbbá, az 1989-ben elfogadott (és 2002-ben módosított), a határok nélküli televíziózásról szóló Európai Egyezmény (European Convention on Transfrontier Television; a továbbiakban: ECTT) 10bis cikke felszólítja az állami feleket, hogy törekedjenek arra, hogy ne veszélyeztessék a **média pluralizmust**. Az Európa Tanács Miniszterek Bizottsága által 1982-ben kiadott, a véleménynyilvánítás és a tájékoztatás szabadságáról szóló Nyilatkozat a II(d) cikkben azt a célt tűzi ki, hogy „a független és autonóm média gazdag választéka alakuljon ki, a gondolatok és vélemények sokszínűségét tükrözve.” Az EBESZ tagállamok a Krakkói Okmány 6.2. pontjában azon meggyőződésüknek adtak hangot, hogy a magánszektorbeli műsorszolgáltatók sokfélesége „segít biztosítani a pluralizmust, valamint a művészeti és kulturális kifejezőmód szabadságát”.

- 3) Számos nemzetközi okmányban és az Emberi Jogok Európai Bíróságának jogalkalmazásában fogalmazódik meg az állam azon kötelessége, hogy védje a

nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek **nyelvi (és egyéb) identitását**. Az ENSZ-nek az 1992-ben kiadott, a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló Nyilatkozatának (ENSZ Kisebbségi Nyilatkozata) 1. cikke tekinthető különösen fontosnak:

- „1. Az államok a saját területükön védik a kisebbségek létezését és nemzeti vagy etnikai, kulturális, vallási és nyelvi identitását, valamint ösztönzik ezen identitás előmozdításának feltételeit.
2. Az államok megfelelő törvényhozási és egyéb intézkedéseket fogadnak el ezen célok megvalósítása érdekében.”

A 4(2) cikk előírja továbbá, hogy „az államok intézkedéseket foganatosítanak a kisebbséghez tartozó személyeknek a sajátosságaik kifejezéséhez és kultúrájuk, nyelvük, vallásuk, hagyományaik és szokásaik fejlesztéséhez szükséges kedvező feltételek kialakítására, kivéve ahol a sajátos gyakorlatok sértik a nemzeti jogot és ellentétesek a nemzetközi normákkal”. Az ENSZ 1989-ben elfogadott, a gyermekek jogairól szóló Egyezményének 17(a) cikke előírja a részes államok számára, „mozdítsák elő, hogy a tömegtájékoztatási eszközök tájékoztatást és anyagokat terjesszenek” az Egyezmény oktatási céljainak megfelelően, beleértve a 29. cikk szellemében a gyermek saját kulturális identitásának tiszteletbentartását is. A Keretegyezmény megismétli ezeket a rendelkezéseket. A Keretegyezmény preambuluma leszögezi, hogy a pluralista és valódi demokratikus társadalomnak nemcsak tiszteletben kell tartania minden nemzeti kisebbséghez tartozó személy etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitását, de „megfelelő feltételeket is kell teremtenie azért, hogy kifejezhesse, megőrizhesse és fejleszthesse ezt az identitást”. Ugyanezen okmány 5(1) cikkében kifejezetten az állami felek kötelezettségéeként fogalmazzák meg, hogy támogassák a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára az ahhoz szükséges feltételeket, hogy „megőrizték identitásuk alapvető elemeit”, nyelvüket is beleértve. Az EBESZ tagállamok elkötelezettek, hogy – többek között – védik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nyelvi identitását az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet 1986-1989. közötti bécsi ülészakának 1989-ben kiadott záróokmánya (Bécsi Okmány, Elvek, 19.§), a Koppenhágai Okmány (32. és 33. §) és az 1991-ben Genfben tartott nemzeti kisebbségi szakértői értekezlet által kiadott jelentés (Genfi Okmány, I., II., III. és IV. fejezet) szellemében.

- 4) A – többek között – nyelvi alapon való hátrányos **megkülönböztetés tilalma** a nemzetközi emberi jogi joganyag meghatározó alapelve. A kifejezetten a nyelv alapján való megkülönböztetést tiltó nemzetközi okmányok: a UDRH (2. cikk); az ICCPR (2(1) és 26. cikk); az ICESCR (2(2) cikk); az ENSZ Kisebbségi Nyilatkozata (2(1) cikk); az ECHR (14. cikk és a 12. Jegyzőkönyv 1. cikke); és a 2000. évi Charta az Európai Unió alapvető jogairól (21. cikk). Az EBESZ dokumentumok körében hasonló kötelezettségvállalások jelennek meg az 1975. évi Helsink-i Záróokmányban (VII. elv) és a Bécsi Okmányban (Elvek, 17.7. §), míg a Koppenhágai Okmány „bármilyen megkülönböztetést” tilt (5.9. §).

A megkülönböztetés tilalmának elve azt a kötelességet foglalja magában a **tényleges egyenlőség** megvalósíthatósága érdekében, hogy a különböző helyzetben lévő személyeket eltérő bánásmódban részesítsék. A Bécsi Okmány 19. bekezdése például (az Elvek alatt) arra kötelezi az EBESZ tagállamokat, hogy biztosítsák a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek „teljes egyenlőségét”. Ha az a cél, hogy az eltérő bánásmód ne legyen megkülönböztető, akkor ésszerű és objektív kritériumokra kell alapozni, legitim céllal kell rendelkeznie, továbbá az eltérő bánásmódnak és a kitűzött célnak megfelelő arányban kell egymással állnia. Ezt az elvet tárgyalja az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a megkülönböztetés tilalmáról szóló 18. számú általános észrevételében, továbbá az Emberi Jogok Európai Bírósága kifejezetten a nyelvi jogokkal kapcsolatosan a *Belga Nyelvi Ügyben* (1968. július 23-i ítélet, A sorozat, 6. szám) hozott nagy horderejű határozatában.

A megkülönböztetés tilalmának elve olyan **speciális és konkrét intézkedések** lehetséges alkalmazását foglalja magában, amelyek a *de facto* egyenlőség megteremtésének felgyorsítását és megvalósítását célozzák a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára. Ez a koncepció tükröződik kifejezetten az 1965. évi, a faji megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló Nemzetközi Egyezmény 1(4) és 2(2) cikkében, valamint az 1979. évi, a nőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló Egyezmény 3. és 4. cikkében. Az EBESZ tagállamok a Koppenhágai Okmány 31. bekezdésében vállalták, hogy „ahol szükséges, speciális intézkedéseket fogadnak el annak érdekében, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára teljes egyenlőséget biztosítsanak a többi állampolgárral az emberi jogok és alapvető szabadságjogok zavartalan gyakorlása során”. Az ENSZ Kisebbségi Nyilatkozatának 4(1) cikke hasonlóképpen előírja, hogy „az államok - ahol szükséges - intézkedéseket tegyenek annak biztosítására, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek bármilyen megkülönböztetés nélkül és a

törvény előtti teljes egyenlőségben teljeskörűen és hatékonyan gyakorolhassák minden emberi jogukat és alapvető szabadságukat”. A Keretegyezmény 4(2) cikke szintén előírja az állami felek számára, hogy megfelelő intézkedéseket hozzanak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek és a többséghez tartozók közötti teljes és hatékony egyenlőség előmozdítása érdekében, és ennek során kellő figyelmet fordítsanak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek sajátos körülményeire. Az 1992. évi, a regionális vagy kisebbségi nyelvek Európai Chartája (Európai Nyelvi Charta) kifejezetten rögzíti, hogy a kisebbségi nyelvek egyenlőségének előmozdítását célzó intézkedések nem tekinthetők megkülönböztető jellegűnek.

## II. POLITIKA

- 5) Az EBESZ tagállamok vállalták, hogy területükön védik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek identitásának nyelvi és egyéb vonatkozásait, és ezek előmozdításához **megteremtik a feltételeket** (Koppenhágai Okmány, 33. §). A Keretegyezmény lényegében ugyanezt a kötelezettséget írja elő az 5(1) cikkben. A Keretegyezmény 9(4) cikke szintén előírja az állami feleknek, hogy „megfelelő intézkedéseket hoznak jogrendszerük keretében annak érdekében, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára megkönnyítsék a tömegkommunikációs eszközökhöz való hozzájutást, ezzel is előmozdítva a toleranciát és lehetőséget teremtve a kulturális sokszínűségnek”. Az Európai Nyelvi Charta 7(1) cikke előírja, hogy az állami felek „politikájukat, jogalkotásukat és gyakorlatukat” többek között „a regionális vagy kisebbségi nyelvek megóvása érdekében, azok fejlesztését szolgáló, határozott támogató lépések szükségességére” és „a regionális vagy kisebbségi nyelveknek a magánéletben és a közéletben, szóban [...] való használatának megkönnyítésére és/vagy bátorítására” alapozzák. A 7(3) cikkben az állami felek vállalják, hogy arra bátorítják a tömegtájékoztatási eszközöket, hogy elősegítsék „az ország összes nyelvi csoportjai közötti kölcsönös megértést”. A gyermekek jogairól szóló Egyezmény a 17(d) cikkben úgy rendelkezik, hogy „az állami felek arra ösztönözzék a tömegtájékoztatási eszközöket, hogy különös figyelmet szenteljenek az őslakossághoz, illetve a kisebbségi csoportokhoz tartozó gyermek nyelvi szükségleteinek”.

Az EBESZ tagállamok vállalták, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára megteremtik a feltételeket, hogy egyenlő eséllyel rendelkezzenek ahhoz, hogy hatékonyan részt vegyenek a közéletben, a gazdasági életben és országuk építésében (Genfi Okmány IV. fejezete). A Keretegyezmény 15. cikke a következőket rögzíti: „A Felek kötelezettséget

vállalnak arra, hogy megteremtik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára azokat a feltételeket, amelyek a kulturális, a társadalmi és a gazdasági életben, valamint a közügyekben - különösképpen az őket érintőkben - való **hatékony részvételhez** szükségesek.” A Koppenhágai Okmány 33. bekezdésében az EBESZ tagállamok vállalták, hogy – amikor intézkedéseket fogadnak el – többek között védik a nemzeti kisebbségek nyelvi identitását, és hogy „kellő konzultációkat folytatnak, beleértve az érintett kisebbségek szervezeteivel vagy szövetségeivel való kapcsolattartást is, az egyes államok döntéshozatali eljárásainak megfelelően”. A Genfi Okmány III. fejezetében az EBESZ tagállamok elismerték, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek vagy képviselőiknek a döntéshozó vagy konzultatív testületekben való megfelelő demokratikus részvétele a közügyekben való hatékony részvétel fontos elemének minősül. Az Európai Nyelvi Charta 11(3) cikke arra szólítja fel az aláíró feleket, hogy biztosítsák, hogy a kisebbségi nyelvet használók érdekeit képviseltessék vagy vegyék figyelembe a kifejezetten a tömegtájékoztatási eszközök szabályozására létrehozott testületeken belül.

- 6) A **független szabályozó testületekre** irányuló igény a demokrácia és a jó kormányzás elveiből, valamint a legjobb nemzetközi gyakorlatokból ered. Az Európa Tanács Miniszterek Bizottságának a tagállamokhoz intézett, a médiapluralizmus elősegítésére irányuló intézkedésekről szóló R(99)1 számú ajánlása megállapítja, hogy „a magán műsorszolgáltatók számára az engedélyek megadásáért felelős nemzeti testületek a döntéshozatal során vegyék figyelembe a pluralizmust” (melléklet, I. pont, Tulajdonjog szabályozása: műsorszolgáltatás és sajtó). Még közelebbről, a nemzeti kisebbségek nyelvi jogairól szóló 1998. évi Oslói Ajánlások 10. számú ajánlásában azt rögzítik, hogy a „műsorkészítés tartalmát és irányultságát felügyelő közmédia testületek függetlenek legyenek és munkájukban nemzeti kisebbségekhez tartozó, független minőségükben eljáró személyek is vegyenek részt”.
- 7) Az Európa Tanács Miniszterek Bizottságának a tagállamokhoz intézett, a közszolgálati műsorszolgáltatás függetlenségének garantálásáról szóló R(96)10 számú ajánlásában a **közszolgálati műsorszolgáltatás** szerepét hangsúlyozzák, mivel az „a plurális kommunikáció olyan alapvető tényezője, amely mindenki számára hozzáférhető mind országos, mind pedig regionális szinten a tájékoztatást, az oktatást, a kultúrát és a szórakoztatást egyaránt felölelő, alapvető és mindenre kiterjedő műsorszolgáltatás biztosításán keresztül”. A közszolgálati műsorszolgáltatásnak a minőségi és kiegyensúlyozott

műsorkészítés biztosításában ellátott szerepére az Emberi Jogok Európai Bírósága is rávilágított, például a *Lentia ügyben* (33. §). Az Európai Nyelvi Charta a 11(1) cikkben kifejezetten rögzíti, hogy a műsorszolgáltatók „közszolgálatot” látnak el a kisebbségi nyelveket használók igényeinek kielégítése érdekében. Az Európa Tanács Miniszterek Bizottságának a tagállamokhoz intézett, a digitális műsorszolgáltatás demokratikus és társadalmi szerepvállalásának elősegítésére irányuló intézkedésekről szóló R(2003)9 számú ajánlásában hangsúlyozzák, hogy a demokratikus társadalomban a közszolgálati műsorszolgáltatóknak az a szerepe, hogy támogassák a demokratikus társadalmak politikai, jogi és társadalmi felépítményeinek alapjául szolgáló értékeket, és különösen az emberi jogok, a kultúra és a politikai pluralizmus tiszteletben tartását”.

Az Európa Tanács Miniszterek Bizottságának véleménye szerint „míg a közszolgálati műsorszolgáltatók különösen elkötelezettek a tolerancia és a megértés kultúrájának elősegítése iránt, az elektronikus média egésze teremtheti meg azt a légkört, amelyben az intolerancia elutasításra talál” (a tagállamokhoz intézett, a médiáról és a tolerancia kultúrájának elősegítéséről szóló R(97)21 számú ajánlás melléklete, 5. pont). A tagállamokhoz intézett, az új kommunikációs és információs rendszerekkel kapcsolatos egyetemes közösségi szolgáltatásról szóló R(99)14 számú ajánlásában a Miniszterek Bizottsága rámutat, hogy az állami hatóságok és a magánszektor közötti együttműködés egymást kiegészítő és egymást erősítő hatásai az új kommunikációs és információs szolgáltatások felhasználóinak javát szolgálják.

- 8) A Keretegyezmény 9(3) cikkében garantálják, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára biztosítják a lehetőséget, hogy saját nyelvükön **elektronikus médiát hozzanak létre és tartsanak fenn**. Az Európai Nyelvi Charta 11. cikke azokat a lehetőségeket vázolja fel, amelyekkel az államok élhetnek, hogy ezek a lehetőségeket a nyelvi kisebbségek számára valóra váljanak.

### III. SZABÁLYOZÁS

- 9) Az elektronikus média szabályozásának **összhangban kell lennie** az ebben az Útmutatóban felsorolt **általános elvekkel**, ideértve a véleménynyilvánítás szabadságát, a kulturális és nyelvi sokféleségnek a kisebbségi nyelven történő műsorszolgáltatás útján biztosított védelmével, és a nyelvi identitásnak a hátrányos megkülönböztetéstől mentes védelmével. A véleménynyilvánítás



szabadságához kapcsolódó jogra ható szabályozással foglalkoznak az ICCPR 19(3) cikkében és az ECHR 10(2) cikkében rögzített követelmények; ez utóbbi cikk előírja, hogy e szabadságjogok gyakorlása kizárólag „törvényben meghatározott olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából”.

Az ECHR 10(1) cikének megfelelően a médiaszabályozás megvalósulhat például a működés engedélyezése útján. A Keretegyezmény 9(2) cikke rögzíti, hogy a véleménynyilvánítási szabadságot és a nemzeti kisebbségeknek a médiához való hozzáférését illetően az állami felek „a rádióadás és televíziós sugárzás, vagy mozivállalkozás megindítását – hátrányos megkülönböztetéstől mentesen és objektív kritériumok alapján - engedélyhez köthetik”. Az EBESZ-en belül a tagállamok mind a Krakkói Okmányban (6.1. §), mind pedig a Genfi Okmányról szóló jelentésben (VII. fejezet) kötelezték magukat, hogy az elektronikus médiát kizárólag a jog által előírt módon és a nemzetközi előírásokkal összhangban szabályozzák.

- 10) Az EBESZ tagállamok elismerik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek azon jogát, hogy „saját anyanyelvükön terjesszenek, kapjanak és cseréljenek információkat” (Bécsi Okmány, Együttműködés humanitárius és egyéb területeken, Emberi kapcsolatok, 45. §; Koppenhágai Okmány, 32.5. §). Ez a jog nem csorbítható **engedélyezés vagy más típusú szabályozás** útján. Az Emberi Jogok Európai Bizottsága a *Verein Alternatives Lokalradio Bern v. Svájc* ügyben (1986. október 16., függ. 10746/84. szám) az elfogadhatóságról szóló határozatában – a *Handyside* ügyben hozott ítéletet idézve – megállapította, hogy az engedélyezési rendszernek tiszteletben kell tartania a pluralizmus, a tolerancia és a felvilágosult gondolkodásmód követelményeit. A Bizottság szerint ez magában foglalja a műsorszolgáltatás nyelvét:

[...] A műsorszolgáltatási engedély megadásának elutasítása bizonyos körülmények között problémát vethet fel az [Európai] Egyezmény 10. cikke és 14. cikke alapján. Ilyen jellegű probléma merülne fel például, ha az engedély megadásának elutasítása közvetlenül azt eredményezi,

hogy az érintett terület lakosainak jelentős hányadát megfosztják a saját anyanyelvükön történő műsorszolgáltatástól.

A magántulajdonban lévő médiát illetően, az Európa Tanács parlamenti közgyűlése az európai médiában a véleménynyilvánítási szabadságról szóló 1589(2003) számú ajánlása 17(vi) bekezdésében arra szólította fel a tagállamokat, hogy „töröljék el a kisebbségi nyelveken sugárzó, magántulajdonban lévő műsorszolgáltatás létesítésének és működésének útjában álló korlátozásokat”.

- 11) A **szabályozás arányosságát** illetően, az Emberi Jogok Európai Bírósága következetesen az ECHR 10. cikkére hivatkozik, amikor előírja, hogy a műsorszolgáltatásra vonatkozó szabályozásnak törvényben meghatározott célt kell követnie és ezzel a céllal arányosnak kell lennie.

A *Lentia* ügy 32. bekezdésében a Bíróság – a műszaki szempontokon kívül – a következő megfontolásokat sorolta fel a megfelelő engedélyezés számára: „a javasolt állomás jellege és kitűzött céljai, lehetséges közönsége országos, regionális vagy helyi szinten, a speciális közönség jogai és igényei, valamint a nemzetközi okmányokból származó kötelezettségek”. A *Tele 1 Privatfernsehgesellschaft MBH v. Austria* (2000. szeptember 21., függ. 32240/96 szám, 39-40. §) ügyben hozott ítéletében a Bíróság megállapította, hogy a **célközönség mérete és könnyű hozzáférésük** az alternatív műsorszolgáltatásokhoz (pl. kábeltelevízió útján) fontos tényezők a korlátozások arányosságának megállapítása során. A *Verein Alternatives* ügyben a Bizottság leszögezte, hogy politikai körülményeket – „mint például a kulturális és nyelvi pluralizmus, az alacsonyan fekvő területek és a hegyvidéki régiók közötti egyensúly, és a kiegyensúlyozott szövetségi politika” – is figyelembe lehet venni a szabályozás arányosságának értékelése során.

- 12) A kisebbségi nyelven létrehozott audiovizuális alkotások **lefordításának, szinkronizálásának, utószinkronizálásának és feliratozásának**, illetve az audiovizuális alkotások kisebbségi nyelvekre történő lefordításának, szinkronizálásának, utószinkronizálásának és feliratozásának szabályozása legyen összhangban a véleménynyilvánítási szabadsághoz való joggal, járuljon hozzá a kisebbségek védelmére vonatkozó nemzetközi kötelezettségek teljesítéséhez, valamint a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek és az állam többséget alkotó polgárai között a megértés, a tolerancia és a barátság elősegítéséhez. A szabályozás nem akadályozhatja a kisebbségi nyelveken történő műsorszolgáltatást, vagy vételt. Az Európai Nyelvi Charta 12. cikke előírja az állami feleknek, hogy támogassák a regionális vagy kisebbségi

nyelveken készült műalkotások megismerését, lehetővé tévő különböző módokat a fordítások, a szinkronizálás, az utószinkronizálás és a feliratozás segítségével és fejlesztésével, és ha szükséges, a fordítási és terminológia-kutatási szolgáltatások létrehozásával, támogatásával és finanszírozásával.

- 13) Az ICCPR és az ECHR „a határookra tekintet nélkül” garantálja a véleménynyilvánítás szabadságát. A **határokon átlépő műsorszolgáltatás szabad vétele** a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket megillető azon jog része, hogy szabadon és békésen, határokon átnyúló kapcsolatokat hozzanak létre és tartsanak fenn olyan személyekkel, akikkel etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásukban osztoznak, vagy kulturális örökségük közös, ahogyan azt a Keretegyezmény 17. cikke rögzíti, és hasonló megfogalmazásban a Koppenhágai Okmány 32.4. bekezdése.

Az ECTT 4. cikke többek között megállapítja, hogy az állami felek „garantálják a vétel szabadságát, és területükön nem korlátozzák a jelen egyezmény rendelkezéseinek megfelelő műsorok közvetítését”. Emellett az Európai Nyelvi Charta – bár engedélyezi a szabályozást – a következőket rögzíti: „A Felek vállalják, hogy biztosítják a szomszédos országokból egy regionális vagy kisebbségi nyelvvel azonos vagy hasonló nyelven készült rádió- és televízióadások közvetlen vételének szabadságát, és nem támasztanak akadályt a szomszédos országok ilyen nyelvű rádió- és televízióadásainak tovább sugárzása elé”.

Végezetül, a Keretegyezmény 9. cikkéből vezethető le az az elv, hogy határokon átlépő műsorszolgáltatás elve nem mentesíti az államokat azon kötelezettségük alól, hogy megkönnyítsék a hazai műsorkészítést. A Tanácsadó Bizottság szerint a Keretegyezmény alapján „a szomszédos államokból fogható [...] műsorok nem mentesítenek a nemzeti kisebbségeket érintő hazai problémákról szóló és kisebbségi nyelveken sugárzott műsorok biztosítása alól” (2002-évi, Albániáról szóló vélemény, 50. §). Még közelebbről, a nemzeti kisebbségek nyelvi jogairól szóló Oslói Ajánlások 11. pontja kimondja: „Indokolatlanul nem korlátozható a külföldről származó médiához való hozzáférés. Ez a hozzáférés nem indokolja a kisebbségnek megállapított műsoridő csökkentését az érintett kisebbségek lakóhelye szerinti állam által közpénzekből finanszírozott médiában”.

#### IV. KISEBBSÉGI NYELVEK TÁMOGATÁSA

- 14) Számos nemzetközi okmányban tükröződik az az elv, hogy az **államok támogassák a kisebbségi nyelveken történő műsorszolgáltatást**. Az ICCPR 27. cikkében az állami felek kötelesek biztosítani a kisebbségek jogainak tényleges zavartalan gyakorlását, és szükség szerint pozitív intézkedéseket hozni annak érdekében, hogy védjék a kisebbségi csoportok tagjainak a kultúrájuk és nyelvük gyakorlására és fejlesztésére irányuló jogát. Az ENSZ Kisebbségi Nyilatkozata a 4(1) cikkben rögzíti, hogy „ha szükséges, az államok intézkedéseket hoznak” annak biztosítása érdekében, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek ténylegesen gyakorolhassák emberi jogait. A Keretegyezmény a 6(1) cikkben megállapítja, hogy az állami felek „előmozdítják” a személyek közötti „kölsönös tiszteletet, megértést és együttműködést” többek között a médián keresztül „a nyelvi identitásra tekintet nélkül”. Az Európai Nyelvi Charta a 7(1)(c) cikkben rögzíti, hogy az állami felek megállapítják, hogy „a regionális vagy kisebbségi nyelvek megóvása érdekében, azok fejlesztését szolgáló, határozott lépések szükségesek”. Az ECTT 10(3) cikke alapján a részes államok „vállalják, hogy együtt keresik meg a legmegfelelőbb eszközöket és eljárásokat annak érdekében, hogy a műsorszolgáltatók közötti mindennemű megkülönböztetés nélkül támogassák az európai gyártási tevékenységeket és annak fejlesztését, különösen a csekély audiovizuális kapacitással rendelkező, illetve korlátozott nyelvterületű országokban”. Még közelebbről, az Európai Nyelvi Charta a 11(1)(a, b és c) cikkben arra szólítja fel a részes államokat, hogy bátorítsák és/vagy könnyítsék meg a regionális vagy kisebbségi nyelveken sugárzó rádió- vagy televízió-állomások létesítését, illetve az ilyen nyelvű műsorok készítését. Ezen túlmenően, az Európai Nyelvi Charta 11(1)(d) cikke arra szólítja fel az államokat, hogy „bátorítsák és/vagy könnyítsék meg a regionális vagy kisebbségi nyelvű audiovizuális műalkotások készítését és terjesztését”.

Hasonlóképpen, a nemzetközi okmányok kifejezetten kiemelik, hogy a kisebbségi nyelvű műsorszolgáltatás számára **megfelelő hozzáférést** kell biztosítani. A Keretegyezmény például a 9(4) cikkben úgy rendelkezik, hogy: „A Felek megfelelő intézkedéseket hoznak jogrendszerük keretében annak érdekében, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára megkönnyítsék a tömegkommunikációs eszközökhöz való hozzájutást”. A 9(1) cikk megtiltja, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket hátrányos megkülönböztetés érje a tömegkommunikációs eszközökhöz való hozzájutásban. Az Európai Nyelvi Charta arra kötelezi az állami feleket a

12(1)(a) cikkben, hogy „segítsék elő a [regionális vagy kisebbségi] nyelveken készült műalkotások megismerésének különböző módjait”.

- 15) A valóban egyenlő hozzáférés megvalósítása során kívánnak az államoknak segítségére lenni azok a követelmények, miszerint a kisebbségi nyelvű műsorszolgáltatáshoz való megfelelő hozzáférés biztosítása során az államok vegyék figyelembe a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek **számbeli méretét, koncentrációját és megoszlását, valamint igényeit és érdekeit**. Az Európai Nyelvi Charta a 11(1) cikkben rögzíti, hogy a médiára vonatkozó politikát többek között „az egyes nyelvek helyzetének megfelelően” kell kidolgozni. A nemzeti kisebbségek nyelvi jogairól szóló Oslói Ajánlások 9. ajánlása még pontosabban rögzíti, hogy a műsoridőnek és minőségnek „arányosnak kell lennie a nemzeti kisebbség számával és koncentrációjával, és meg kell felelnie helyzetének és igényeinek”. A Keretegyezmény felszólítja a részes államokat, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára a médiához való hozzáférés megkönnyítése során engedjenek teret a kulturális pluralizmusnak és mozdítsák elő a toleranciát (9(4) cikk), valamint a területükön élő minden személy között mozdítsák elő a kölcsönös tiszteletet, megértést és együttműködést (6(1) cikk). Az Európai Nyelvi Charta 7(1)(e) cikke rávilágít a kapcsolatok – akár a műsorszolgáltatáson keresztül történő – fenntartásának fontosságára a regionális vagy kisebbségi nyelvet használó csoportok és ugyanannak az államnak azonos vagy hasonló nyelvet használó csoportjai között, továbbá, hogy az állam eltérő nyelveket használó egyéb csoportjaival kulturális kapcsolatokat létesítsenek. Ugyanez az okmány annak fontosságát is hangsúlyozza, hogy olyan eszközöket biztosítsanak, amelyek lehetővé teszik a valamely regionális vagy kisebbségi nyelvet használó körzetben lakók, de ezt a nyelvet nem beszélők számára, hogy amennyiben kívánják, elsajátíthassák ezt a nyelvet (7(1)(g) cikk). Ennek megfelelően, országos szinten kell ösztönözni a megfelelő szintű kisebbségi nyelvű műsorszolgáltatást. Ez különösen a szórványban élő kisebbségek esetében fontos.

Az Útmutató ezen részének A, B és C pontjában példálózó jellegű felsorolás található azokról az ajánlott módokról, ahogyan az államok a kisebbségi nyelveket az elektronikus médiában támogathatják. Az államok legjobb gyakorlatait, valamint az Útmutatóban rögzített elveket tükrözik. Rávilágítanak arra, hogy milyen különös fontosságú kötelezettség a kisebbségi nyelveken történő **közszolgálati műsorszolgáltatás** megteremtése. A Közép-európai Kezdeményezés 1994-ben a kisebbségek védelmére elfogadott okmánya a 19.

cikkben többek között a következőket rögzíti: „Az állami tulajdonban lévő TV és rádió esetében, az államok – ha és amennyiben lehetséges – biztosítják, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek szabad hozzáférési joggal rendelkezzenek ehhez a médiához, beleértve a saját nyelvükön készített műsorokat is.” Az EU keretén belül, az Amszterdami Szerződéshez csatolt, a tagállamokban az állami műsorszolgáltatás rendszeréről szóló 1997 júniusi Jegyzőkönyv megállapítja, hogy „a tagállamokban az állami műsorszolgáltatás rendszere közvetlenül kapcsolódik az egyes társadalmak demokratikus, társadalmi és kulturális igényeihez, valamint a médiapluralizmus megőrzésének szükségességéhez”.

Különböző eszközök segítségével – beleértve az **engedélyezést** is – lehet ösztönözni a **magántulajdonban álló média** által történő kisebbségi nyelvű műsorszolgáltatást. Az Európa Tanács Miniszterek Bizottsága azt ajánlotta a tagállamoknak, hogy „a magán műsorszolgáltatók számára az engedélyek megadásáért felelős nemzeti testületek különös figyelmet szenteljenek a média pluralizmusnak feladatuk ellátása során” (a tagállamokhoz intézett, a média pluralizmus előmozdítására irányuló intézkedésekről szóló R(99)1 sz. ajánlás melléklete, I. pont, A tulajdonjog szabályozása: műsorszolgáltatás és sajtó). Az EBESZ Genfi Okmánya a VII. fejezetben arra kéri fel az államokat, hogy az elektronikus tömegtájékoztatási eszközöket meghatározott információkkal lássák el, hogy ez utóbbiak műsoraikban többek között a nemzeti kisebbségek nyelvi identitását is figyelembe vehessék.

- 16) Az államok felkérése arra, hogy a kisebbségi nyelvű műsorszolgáltatás számára **pénzügyi támogatást** biztosítsanak, abból a követelményből vezethető le, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára tényleges egyenlőséget biztosítsanak az elektronikus médiához való hozzáféréshez. A Közép-európai Kezdeményezésnek a kisebbségi jogok védelmére elfogadott okmánya a 19. cikkben többek között úgy rendelkezik, hogy „az Államok garantálják a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek azon jogát, hogy a vonatkozó állami szabályozásoknak megfelelően és lehetséges pénzügyi támogatással a médiát saját nyelvükön használhassák”. A hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve előírja, hogy a kisebbségi nyelven sugárzó műsorszolgáltatók a médiára irányuló állami támogatásból méltányos arányban részesüljenek. Az Európai Nyelvi Charta 11(1)(f) cikke úgy rendelkezik, hogy a részes államok vagy „fedezzék a regionális vagy kisebbségi nyelveket használó tömegtájékoztatási eszközök többletköltségeit, ha jogszabály lehetővé teszi általában a tömegtájékoztatás pénzügyi támogatását”, vagy pedig

„terjesszék ki a létező pénzügyi támogatási intézkedéseket a regionális vagy kisebbségi nyelvű audiovizuális műalkotásokra”.

A **kisebbségi nyelvű audiovizuális alkotások gyártását és terjesztését** illetően, ahogyan azt a fentiekben is megjegyeztük, az Európai Nyelvi Charta 11(1)(d) cikke arra kötelezi a részes államokat, hogy hogy „bátorítsák és/vagy könnyítsék meg a regionális vagy kisebbségi nyelvű audiovizuális műalkotások készítését és terjesztését”. Az Európa Tanács Miniszterek Bizottsága az R(93)5 sz. ajánlásában – amelynek címe: Az európai televíziós piacokon alacsony audiovizuális teljesítménnyel, illetve korlátozott földrajzi vagy nyelvi lefedettséggel rendelkező országokból vagy régiókból származó audiovizuális alkotások terjesztésének és közvetítésének előmozdítását célzó elvek – a Bizottság annak a véleménynek ad hangot, hogy az ECHR 10. cikkében megfogalmazott szabadságjogokat „az alacsony audiovizuális teljesítménnyel, illetve korlátozott földrajzi vagy nyelvi lefedettséggel rendelkező országok és régiók audiovizuális programok készítői úgy gyakorolhatják megfelelően, ha számukra tényleges hozzáférést biztosítanak az európai televíziós piacokhoz alkotásaik terjesztése érdekében”. Az Európai Unión belül, a 97/36/EK sz. irányelv preambulumának 31. fordulója hangsúlyozza, hogy a Közösségnek támogatnia kell a független producereket, figyelembe véve az egyes tagállamok audiovizuális kapacitását és azt az igényt, hogy védjék az Európai Unió kevésbé használt nyelveit.” A „független producer” fogalmának meghatározása során a tagállamoknak „megfelelő kritériumokat kell figyelembe venniük, mint például a gyártó társaság tulajdoni viszonyait, az ugyanazon műsorszolgáltató számára szállított műsorok mennyiségét és azt, hogy a másodlagos jogok kit illetnek meg” (a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezések összehangolásáról szóló 89/552/EGK sz. tanácsi irányelvet módosító 1997. június 30-i 97/36/EK sz. európai parlamenti és tanácsi irányelv).

- 17) A kisebbségi nyelvű műsorszolgáltatás **kapacitás-fejlesztésének** követelményét több, a fentiekben idézett okmány követelményei tartalmazzák burkoltan. Az Európai Nyelvi Charta 11(1)(g) cikke kifejezetten előírja a részes államoknak, hogy „támogassák a regionális vagy kisebbségi nyelveket használó tömegtájékoztatási eszközök számára újságírók és egyéb személyzetnek a képzését”.