

UDK: 316.774:342.732]
327:061.1 EU(497)
Pregledni rad
14. XI. 2021

JURAJ JERIN*

ISPUNJAVANJE KRITERIJA IZ KOPENHAGENA U PODRUČJU SLOBODE MEDIJA U DRŽAVAMA ZAPADNOGA BALKANA

SAŽETAK

Sloboda izražavanja i medija bitan je dio političkih kriterija iz Kopenhagena i važan dokaz spremnosti za članstvo u Europskoj uniji. Rad razmatra dinamiku u području slobode medija na zapadnome Balkanu u posljednjem desetljeću, analizom dokumenata EU-a, pretežno redovitih komunikacija Europske komisije o politici proširenja te izvješća o napretku pojedinačnih država, kao i dokumenata Europskoga parlamenta i Vijeća EU-a. Opadanje slobode medija u državama Unije negativno se odražava na njezinu vjerodostojnost u kontekstu politike proširenja. Činjenica da je sloboda medija i dalje u velikoj mjeri u nacionalnoj nadležnosti negativno utječe na sposobnost Unije za poticanje traženih reformi. Za vlade država zapadnoga Balkana politički troškovi provedbi reformi pokazuju se ključnima, s obzirom na to da bi neovisni mediji mogli ugroziti njihovu poziciju moći, stoga izostaje potrebna politička volja.

Ključne riječi: sloboda medija, Europska unija, politika proširenja, zapadni Balkan, kriteriji iz Kopenhagena.

* The doctoral programme of Political Science, Faculty of Political Science, University of Zagreb, Zagreb, Croatia, juraj.jerin@mvep.hr

1. UVOD: POLOŽAJ SLOBODE MEDIJA U EUROPSKOJ UNIJI

Sloboda izražavanja i informiranja te medijski pluralizam su, uz neovisno pravosuđe, ključne sastavnice vladavine prava u Europskoj uniji te ujedno pretpostavka postojanja demokracije kao jedne od temeljnih vrijednosti zajedničkih svim državama članicama Europske unije (čl. 2. Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, 2016). Unutar pravnoga okvira Europske unije sloboda tiska temeljno je pravo utvrđeno člankom 11. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (Povelja EU-a o temeljnim pravima, 2016), pri čemu postoji sukladnost navedenoga članka s člankom 10. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Konvencija, 2010).

2. SLOBODA MEDIJA U POLITICI PROŠIRENJA EUROPSKE UNIJE

Sloboda izražavanja jedan je od ključnih pokazatelja spremnosti države da postane dio Europske unije pa su slobode izražavanja i medija od prioritetne važnosti za Europsku uniju te čine, kao dio političkih kriterija iz Kopenhagena, bitan aspekt procesa europskih integracija država zapadnoga Balkana. U ovome je radu pojam „zapadni Balkan“ preuzet od Europske komisije te uključuje Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Crnu Goru, Kosovo, Sjevernu Makedoniju i Srbiju, koje su ujedno obuhvaćene i politikom proširenja Europske unije¹. Sloboda medija, kao ekstenzija slobode izražavanja, bitna je tema za Europsku uniju jer je usko povezana s temeljnim vrijednostima Unije, ali i zato što Unija ima interes za adekvatno i otvoreno izvještavanje o njoj samoj te o procesu pristupanja.

Politički akteri i društva u državama obuhvaćenima procesom proširenja Europske unije percipiraju Uniju kao krajnje mjerilo i jamca demokratskih načela i procedura, poštivanja ljudskih prava, slobode medija i pluralizma. Europska

komisija u kontekstu politike proširenja dužna je zahtijevati potpunu usklađenost s kriterijima iz Kopenhagena pri čemu se od Europske unije u tome području očekuje da bude primjer najviših standarda. Europska komisija obvezna je izvršiti potpunu procjenu i donijeti zaključak o tome postoje li u državi pristupnici stvarno poštivanje i istinska posvećenost promicanju slobode izražavanja. Procjena bi trebala biti sveobuhvatna, a utvrđene nedostatke dužne su otkloniti ili ispraviti države obuhvaćene procesom proširenja. Godišnje procjene situacije u pogledu slobode izražavanja i medija u pojedinačnim državama proširenja uvrštavaju se u redovna izvješća o napretku.

Nadovezujući se na iskustvo iz hrvatskih pristupnih pregovora, Komisija je predložila poboljšanja svoga ukupnog pregovaračkog pristupa u svojoj *Strategiji proširenja 2011. – 2012.* (Europska komisija, 2011) koju je Vijeće Europske unije prihvatilo u prosincu 2011., a koja uključuju stavljanje jačega naglaska na pitanje vladavine prava, prvenstveno u okviru pregovaračkih poglavlja 23. *Pravosuđe i temeljna prava* i 24. *Pravda, sloboda i sigurnost*.

Europska unija ugradila je pitanje prava na izražavanje i prava na slobodu medija i pluralizam u poglavlje 23. *Pravosuđe i temeljna prava*. Navedeno poglavlje podcrtava važnost razvoja čvrsta pravnog okvira te institucija radi osiguravanja zaštite temeljnih prava Europske unije. Komisija je pritom povećala svoj utjecaj u području slobode medija i medijskoga pluralizma u državama aspiranticama za članstvo u Uniji pa se sada ističe kako sloboda medija zauzima važniju ulogu u procesu pristupanja Europskoj uniji, slijedom iskustava iz prethodnih krugova proširenja. Dodatni element pravne stečevine, doduše samo neizravno povezan s područjem slobode medija, čine dijelovi koji se odnose na liberalizaciju i harmonizaciju unutarnjega tržišta (EUI/ Europska komisija, 2013), a koji su ugrađeni u pregovaračko poglavlje 10. *Informacijsko društvo i mediji*.

Europska komisija definirala je niz ciljeva kojima će se koristiti prilikom procjene stanja medija u državama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama. Oni uključuju: a) stvaranje povoljna pravnog, regulatornog i političkog

1 Europska komisija (2021.) https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/strategy/strategy-2020-2024/europe-world/international-cooperation/western-balkans_en.

okruženja za ostvarivanje prava na slobodu izražavanja, slobodu medija i integritet medija; b) povećanu otpornost medija na vanjske pritiske; c) osiguravanje kvalitetna i pouzdana istraživačkog novinarstva koje je dostupno građanima te d) povećanje kapaciteta i reprezentativnosti novinarskih profesionalnih organizacija sposobnih preuzeti odgovornost u pitanjima važnima za sektor u dijalogu s vlastima, kao i pružiti uslugu svojim članovima (Europska komisija 2014; Džankić, Keil i Kmezić, 2018, str. 100).

Kako bi potaknula reforme u sektoru medija, Komisija je izrazila namjeru ponuditi kombinaciju političke i financijske potpore za postizanje navedenih ciljeva. Politička podrška predviđa uključivanje medija i civilnoga društva u proces pristupanja, uključujući i praćenje sektorskih strategija za financijsku pomoć EU-a, dok se ekonomska potpora usredotočuje na zagovaranje i izgradnju kapaciteta, s prvenstvenim ciljem smanjenja ovisnosti medijskih organizacija o financiranju od međunarodnih darivatelja, uključujući i financiranje iz Europske unije (Džankić, Keil i Kmezić, 2018, str. 100).

3. SLOBODA MEDIJA NA ZAPADNOME BALKANU – STANJE POČETKOM PROŠLOGA DESETLJEĆA

Kada je riječ o stanju slobode izražavanja i medija na samome početku prošlog desetljeća, iako je okvirna ocjena da u državama obuhvaćenima procesom proširenja postoji medijski pluralizam, Europska komisija izražavala je ozbiljnu zabrinutost stanjem i negativnim događanjima u ovome području (Europska komisija, 2011). Komisija je tada ukazivala na sljedeće izazove: političko miješanje, koje se ponekad manifestira i kroz pravni sustav, ekonomski pritisak, korištenje korupcije kako bi se utjecalo na medije te nedovoljnu zaštitu novinara od zlostavljanja ili čak nasilnih napada. Istaknuto je i postojanje povezanosti ekonomskih izazova s nedostatkom transparentnosti i koncentracijom vlasništva, nedostatkom pravedne konkurencije i nepostojanjem neovisnosti tržišnih regulatora. U više država zapadnoga Balkana sveukupna provedba zakonodavstva u području medija ocijenjena je

nezadovoljavajućom, a apostrofirana je i činjenica da je određeni broj slučajeva napada na novinare, uključujući ubojstva i dalje neriješen, uz obeshrabrujuće djelovanje na istraživačko novinarstvo te medije i novinare koji su često prisiljeni na autocenzuru (Europska komisija, 2011).

U svezi sa situacijom u području slobode medija u državama zapadnoga Balkana 2013. godine Europska komisija tada ponovno daje okvirnu ocjenu o postojanju pluralističkoga medijskog okruženja u državama obuhvaćenima procesom proširenja (Europska komisija, 2013), dok je zakonodavstvo u ovim državama u pogledu medija prepoznato kao vrlo dobro razvijeno, u skladu sa standardima Europske unije (Brogi i dr., 2014). Međutim, prepoznati brojni izazovi u području slobode izražavanja i medijskoga pluralizma predstavljali su razloge za zabrinutost.

U tome kontekstu Komisija ukazuje na ekonomsku krizu kao na čimbenik koji je bitno utjecao na veliki pad profesionalnih i etičkih standarda u novinarstvu, što je utjecalo na povećanje klijentelizma i politizaciju medija (Europska komisija, 2014) te primjećuje kako je u takvim uvjetima bio olakšan put zloupotrebama državne vlasti, poglavito pravosuđa na štetu kritičkoga novinarstva. Komisija je tada iznijela procjenu kako će razvoj relevantne pravosudne prakse (na osnovi članka 10. *Europske konvencije o ljudskim pravima i sudske prakse Europskog suda za ljudska prava*), u predmetima koji uključuju novinare, predstavljati težak zadatak na duže vrijeme te je, u tome smislu, ukazala na potrebu razvijanja i osposobljavanja sudstva koje će sprječavati zlouporabu državnih ovlasti (Europska komisija, 2013). Također, status većine javnih radiotelevizijskih servisa na zapadnome Balkanu, s obzirom na to da vlade nad njima vrše političku i financijsku kontrolu, ocijenjen je u suprotnosti s onim što je propisano pravnom stečevinom Unije (Europska komisija, 2014).

Komisija je tada upozorila kako slučajevi nasilja i zastrašivanja novinara i dalje predstavljaju velik problem koji dovodi do autocenzuriranja te je pozvala nadležna tijela na pojačavanje napora pri istraživanju novih i postojećih slučajeva i osiguravanje primjene odvratajućih sankcija protiv počinitelja (Europska komisija, 2013, str.

13). Prepoznata je i potreba rješavanja problema neformalna gospodarskog pritiska na medije transparentnošću vlasništva nad medijima, sprječavanjem pretjerane koncentracije i transparentnim pravilima o nabavi državnog oglašavanja u medijima (Europska komisija, 2013, str. 11), s obzirom na netransparentnost financijske ovisnosti medija, ogroman udio državnih potpora i oglašavanja države u financiranju medija (Brogi i dr., 2014).

U ovome razdoblju postajalo je zamjetno kako su se krize kojima je Europska unija bila izložena u prethodnome razdoblju, poput ekonomske, dužničke i krize eura, izbjegličke krize te jačanja populizma, nacionalizma i sve većih nesuglasica kada je riječ o europskome projektu teme proširenja Unije premjestile u drugi plan (Falkner, 2016). Ovomu vrijedi pridodati i zamor proširenjem unutar same Europske unije, što je utjecalo na Uniju te se u provedbi politike proširenja fokusira više na formalno ispunjenje mjerila i kriterija nego na stvarni sadržaj reformi pri čemu je postojao i dojam ne samo da je izgubljen tempo kada je riječ o procesu eurointegracije u regiji nego je umjesto toga nastupio negativan zamah (De Borja Lasheras i Tcherneva, 2015).

Zabrinjavajuće nazadovanje, koje je primijećeno u području slobode medija 2013. i 2014., nastavljeno je i 2015. godine. I dalje se prepoznaje dihotomija između pozitivno ocijenjena pravnog okvira za slobodu izražavanja i medija i medijskoga pluralizma te situacije u praksi koja se nastavlja pogoršavati u pojedinim zemljama, primjerice u Crnoj Gori i Sjevernoj Makedoniji (Europska komisija, 2015).

4. RAZDOBLJE STAGNACIJE I NAZADOVANJA

Pojedini autori (Kmezić i Bieber, 2015, str. 3) upozoravaju kako porast broja slučajeva kršenja slobode medija na zapadnome Balkanu, osim što ozbiljno ugrožava osnovno pravo na slobodu izražavanja, dovodi u pitanje i stanje demokracije u regiji, pri čemu je zamjetno perzistiranje problema koji su postojali i desetak godina ranije, a riječ je o političkome pritisku, nezakonitim državnim potporama, često u obliku državnoga oglašavanja,

profesionalnoj slabosti i nedostatku sigurnosti novinara kao posljedici ekonomske krize. Autori također tvrde da se, iako je pravni okvir u osnovi uspostavljen u cijeloj regiji, političke elite u zemljama zapadnoga Balkana uspješno opiru provedbi usvojenih mjera usmjerenih k jačanju slobode medija. Također, ističe se (Vogel, 2015) kako većina medija često bitno ovisi o oglašavanju i komercijalnim sponzorima, u uvjetima povećane konkurencije među sve većim brojem medijskih izvora, povećane nezaposlenosti i niskih plaća novinara. U tome se kontekstu upozorava kako proces pristupanja Europskoj uniji u zemljama regije zapadnoga Balkana ne pruža dovoljno zaštitnih „osigurača“ od kršenja slobode izražavanja i medija te kako se čini da su političke elite ukalkulirale da dobitak od manipuliranja javnim mnijenjem daleko nadmašuje troškove koje bi mogla nametnuti Europska unija, uz osjećaj da će sveobuhvatni strateški ciljevi Unije imati primat nad potrebom zaštite temeljnih sloboda u njihovim državama (Vogel, 2015, str. 8).

U medijskome prostoru država zapadnoga Balkana tijekom 2015. i 2016. zabilježeni su slični trendovi i izazovi. Komisija tvrdi kako se ove države i dalje suočavaju sa sustavnim nedostacima u području medija čije rješavanje zahtijeva dugoročan i kontinuiran angažman, pri čemu ona upozorava kako je došlo do zastoja u ulaganju potrebnih napora te do stagnacije (Europska komisija, 2016). U svome godišnjem izvješću o Sjevernoj Makedoniji za 2016. godine Europska komisija prvi je put upotrijebila kvalifikaciju o postojanju „zarobljavanja države“ koje utječe „... na funkcioniranje demokratskih institucija i ključnih područja društva“ (Europska komisija, 2016, str. 4).

Nakon referenduma o izlasku Velike Britanije iz Europske unije bilo je primjetno kako je Europska komisija ponovno počela davati snažniji impuls svojoj politici proširenja u nadi da će tako održati živim projekt Europske unije. Tadašnji predsjednik Europske komisije Jean-Claude Juncker u svome govoru o stanju Unije 2017. rekao je kako bi države zapadnoga Balkana trebale u budućnosti postati članice Europske unije.² Europska

2 Europska komisija (2017). Govor o stanju Unije 2017. predsjednika Europske komisije. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/SPEECH_17_3165 (20. 9. 2021).

komisija 2018. godine objavila je novu strategiju za zapadni Balkan kojom je potvrđena europska perspektiva regije te je ovim državama ponuđena „vjerodostojna perspektiva proširenja“, navodeći 2025. godinu kao mogući datum pristupanja Crne Gore i Srbije, pod uvjetom ispunjenja svih potrebnih reformi (Europska komisija, 2018). Strategija je na vrh dnevnoga reda uvrstila pitanja vladavine prava, pravosuđa i temeljnih prava u državama zapadnoga Balkana.

Međutim, neki autori tada upozoravaju kako je ovaj korak ipak poduzet prekasno da bi se zaustavilo ozbiljno nazadovanje u reformama u cijeloj regiji te kako je Komisija predugo ignorirala ponovljena upozorenja organizacija civilnoga društva kao i sve manji broj neovisnih medija koji su i sami bili žrtve sve autoritarnijega ponašanja čelnika u državama zapadnoga Balkana (Fouéré, 2019). Europska komisija tada još jasnije i snažnije artikulira kako su u zemljama zapadnoga Balkana vidljivi jasni elementi „zarobljavanja države, uključujući povezanost s organiziranim kriminalom i korupcijom na svim razinama vlasti i uprave“ te snažna isprepletenost javnih i privatnih interesa (Europska komisija, 2018a, str. 4). Strategija upozorava na postojanje raširena političkog uplitanja i kontrole medija, kao i na raširenu pojavu njihova netransparentna javna financiranja. Također, upozorava se na nastavak napada i prijetnji usmjerenih na novinare, uz sporost istraga i kaznenoga progona (Europska komisija, 2018a).

Europska komisija u svome redovnom izvješću o napretku država zapadnoga Balkana objavljenu u jesen 2018. godine, kada je riječ o Crnoj Gori, ukazuje na potpuni izostanak bilo kakva napretka tijekom prethodnoga razdoblja. U tome se smislu ističe kako nije bilo važnijih novosti po pitanju istraga starijih slučajeva nasilja nad novinarima; političko uplitanje u rad Vijeća nacionalne javne radiotelevizije i Agencije za elektronske medije Crne Gore ocijenjeno je vrlo zabrinjavajućim, a broj slučajeva klevete i dalje visokim. Crna Gora pozvana je da osigura financijsku i izdavačku neovisnost RTCG-a i AEM-a, njihovih upravljačkih tijela te svih drugih medijskih kuća (Europska komisija, 2018c).

Srbija, također, nije zabilježila napredak u slobodi izražavanja u prethodnome razdoblju što iza-

ziva sve veću zabrinutost. Općenita je ocjena kako sveukupno okruženje još uvijek nije pogodno za ostvarivanje slobode izražavanja, s obzirom na to da su slučajevi prijetnji, zastrašivanja i nasilja nad novinarima i dalje zabrinjavajući, dok su istrage i pravomoćne osuđujuće presude i dalje rijetke. Ukazuje se na to kako zakonodavstvo o medijima još uvijek treba biti u potpunosti implementirano, dok pravni okvir mora osigurati veću transparentnost vlasništva i financiranja medija (Europska komisija, 2018d, str. 25).

Kada je riječ o slobodi izražavanja u Makedoniji, Komisija je ustvrdila dobar napredak u prethodnome razdoblju, posebice u smislu poboljšanja medijskoga okruženja i smanjivanja pritiska na novinare, uz zakonodavni okvir koji je općenito usklađen s „acquisem“ i međunarodnim standardima. Preostali izazovi odnosili su se na: potrebu uspostave nulte tolerancije prema fizičkomu i verbalnomu zlostavljanju ili prijetnji novinarima, nastavak reforme i jačanja neovisnosti javne radiotelevizije, poduzimanje mjera promicanja objektivna izvještavanja i raznolikosti stajališta u glavnim medijima te osiguranje odgovarajuće reakcije nadležnih tijela za provođenje zakona u slučajevima nasilja nad novinarima (Europska komisija, 2018e, str. 28).

U slučaju Albanije Europska komisija prepoznala je umjerenu razinu pripremljenosti u području slobode izražavanja. U tome je smislu ustvrdila kako je određeni napredak ostvaren na planu jačanja neovisnosti regulatornih tijela i javne radiotelevizije, pri čemu je potrebno ojačati transparentnost državnog oglašavanja u medijima. Cjelokupno zakonodavno okruženje ocijenjeno je kao pogodno za ostvarivanje slobode izražavanja, ali je istaknuto kako njegova provedba ostaje izazovom (Europska komisija, 2018f). Kad je riječ o Kosovu, Komisija je prepoznala određenu razinu pripremljenosti u području slobode izražavanja, ali ujedno istaknula kako ono nije ostvarilo napredak u prethodnome razdoblju. Upozorava se na nastavak napada i prijetnji usmjerenih na novinare, kao i na izostanak pomaka na planu zakonodavstva vezano uz reguliranje vlasništva nad medijima i transparentnošću. Zakonodavna provedba ostaje izazov, posebno zakona o javnoj televiziji (Europska komisija, 2018g).

U području slobode izražavanja u Bosni i Hercegovini Europska komisija također nije prepoznala napredak. Ističe se postojanje političkih pritisaka i zastrašivanja novinara, uključujući fizičke i verbalne napade, bez institucionalna odgovora. Također, napominje se kako vlasti nisu pokušale riješiti nedostatak transparentnosti vlasništva nad medijima te kako financijska stabilnost sustava javnoga emitiranja nije bila adresirana na potpun i održiv način. Komisija je, stoga, pozvala Bosnu i Hercegovinu da u 2019. godini osigura dovoljnu zaštitu novinara i odgovori na slučajeve prijatnji novinarima; dovrši reformu sustava javne radiotelevizije, uključujući osiguravanje financiranja programa javnih nakladnika i usklađujući entitetsko zakonodavstvo s državnom razinom; osigura političku neutralnost upravnih odbora te usvoji odgovarajuće zakonodavstvo o transparentnosti vlasništva nad medijima, uključujući i internetske medije (Europska komisija, 2018h, str. 17).

Europska komisija u svojoj Komunikaciji o politici proširenja za 2019. godinu ističe kako događaji u području slobode izražavanja i neovisnosti medija predstavljaju sve veći problem u cijeloj regiji. Upozorava na nastavak fizičkoga i verbalnoga zastrašivanja novinara, uz sporost istraga i kaznenoga progona. Komisija, također, naglašava kako su „pokušaji utjecanja na neovisnost javnih medija, netransparentno javno i privatno financiranje medija te narušeno oglašivačko tržište i dalje raširene pojave u svim državama regije“ te upozorava kako političko uplitanje i netransparentno vlasništvo ugrožavaju održivost neovisnih medija (Europska komisija, 2019, str. 5).

5. NOVA EUROPSKA KOMISIJA URSULE VON DER LEYEN

Otkad je nova Komisija predsjednice von der Leyen preuzela dužnost krajem 2019. godine u programu politike proširenja Europske unije došlo je do određenih pomaka. Tako je Komisijina Komunikacija iz veljače 2020. (Europska komisija, 2020), koju je Vijeće Europske unije prihvatilo u ožujku 2020., iznijela prijedloge jačanja procesa pristupanja, s nastojanjem da ga se učini „predvidljivijim, vjerodostojnijim, dina-

mičnijim i podložnim jačem političkom usmjerenju“³. Intencija Komisije bila je utemeljiti proces pristupanja na objektivnim i jasnim kriterijima, strogoj uvjetovanosti te jačanju njegove reverzibilnosti, čime bi se Uniji omogućilo da učinkovitije i proporcionalnije sankcionira svaki ozbiljan zastoj u provedbi reformi.

Važno je istaknuti kako je Komisijina *Komunikacija o politici proširenja za 2020.* označila područje slobode izražavanja i medijskoga pluralizma kao ono koje je u prethodnoj godini ostvarilo najslabiji napredak. Ponovno se prepoznaje kako su osnovne odredbe u području slobode izražavanja i neovisnosti medija na snazi, no, s druge strane, zastrašivanje i nasilje nad novinarima i dalje su izvori ozbiljne zabrinutosti, pri čemu se istrage i pokretanje postupaka u svezi s takvim napadima odvijaju sporo u svim državama zapadnoga Balkana. Komisija poziva na dodatne napore kako bi se „zajamčila neovisnost javnih medija, promicala transparentnost javnog i privatnog financiranja medija i riješio problem narušenoga oglašivačkog tržišta u svim zemljama regije“ (Europska komisija, 2020a, str. 7).

Europska komisija ocijenila je kako Crna Gora tijekom razdoblja izvješćivanja nije ostvarila napredak u području slobode izražavanja (Europska komisija, 2020b). Napredak u zakonodavnoj sferi, u obliku donošenja zakona o medijima te zakona o javnoj televiziji, zasjenila su uhićenja i postupci protiv urednika internetskih portala i građana zbog sadržaja koji su tijekom 2020. godine objavili na internetu. Važni slučajevi ranijih napada na novinare i dalje su neriješeni, uključujući ubojstvo novinara iz 2004. te ranjavanje novinara iz 2018. godine. Komisija i dalje ističe zabrinutost kada je riječ o uredničkoj neovisnosti i profesionalnim standardima nacionalne javne radiotelevizije te uvelike polarizirane medijske scene. U rješavanju navedenih nedostataka od Crne Gore očekuje se „žurno istraživanje slučajeve napada na novinare; sprječavanje da mjere protiv dezinformiranja i *online* uznemiravanja nesrazmjerno ne ograničavaju slobodu izražavanja i medija te dovršavanje revizije pravnog

3 Predstavništvo EK u RH (2020). https://ec.europa.eu/croatia/News/komisija_ocjenjuje_i_utvrđuje_prioritete_reformi_za_zemlje_koje_zele_pristupiti_eu_u_hr (18. 9. 2021.).

okvira u području medija i omogućavanje primjene novog zakonodavstva“ (Europska komisija, 2020b, str. 34).

Bosna i Hercegovina također nije postigla napredak u posljednjemu razdoblju. Slabom je ocijenjena reakcija na slučajeve političkoga pritiska, zastrašivanja i prijatni novinarima, a nije postignut napredak u jamčenju slobode izražavanja i medija te zaštiti novinara odgovarajućim pravosudnim praćenjem slučajeva te osiguravanjem financijske održivosti javnoga radiotelevizijskog sustava. Komisija je istaknula izostanak provedbe *Zakona o sustavu javne radiotelevizije* te kako još uvijek postoji neusklađenost zakonodavstva na entitetskoj razini s navedenim zakonom. Državu se poziva na usklađivanje zakonskoga okvira s europskim i međunarodnim standardima te njegovu punu provedbu, posebice u pogledu transparentnosti vlasništva nad medijima te kriterijima o javnome oglašavanju (Europska komisija, 2020c). Kada je riječ o Srbiji, ustvrđeno je donošenje nove medijske strategije, iako njezina provedba tada još nije započela pa napredak u pogledu slobode izražavanja nije bilo moguće konstatirati. Komisija naglašava kako slučajevi prijatni, zastrašivanja i nasilja nad novinarima i dalje izazivaju ozbiljnu zabrinutost. Također ukazuje i na to kako transparentnost vlasništva nad medijima i dodjele javnih sredstava, posebno na lokalnoj razini, tek treba biti uspostavljena (Europska komisija, 2020d). Europska komisija potaknula je Srbiju na provedbu svoje nove medijske strategije, uz prioritetno usredotočenje na: stvaranje povoljna okruženja u kojemu se može nesmetano ostvariti sloboda izražavanja kao i brza reakcija organa progona na slučajeve prijatni, nasilja i narušavanja privatnosti novinara i blogera, uz javnu osudu vladinih dužnosnika; osiguravanje pune provedbe *Zakona o medijima* i jačanje neovisnosti Regulatornoga tijela za elektroničke medije te njegove sposobnosti za rad; osiguravanje financiranja javnih radiotelevizijskih usluga, transparentno i nepristrano sufinanciranje medijskih sadržaja koji služe javnomu interesu i povećane transparentnosti u vlasništvu i oglašavanju medija (Europska komisija, 2020d, str. 33). Kada je riječ o slobodi izražavanja u Albaniji, Komisija je iznijela očekivanje da ova država u sljedećemu razdoblju bude aktivna u područjima:

osiguravanja nulte tolerancije na zastrašivanje i napade na novinare, uključivo i u okviru političke komunikacije; preispitivanja medijskoga zakonodavstva radi puna usklađivanja s međunarodnim standardima, posebice u području internetskih medija; osiguravanja provedbe zakona o radu te jačanja zaštite radnih i socijalnih prava novinara (Europska komisija, 2020e).

Europska komisija prepoznala je ograničen napredak Sjeverne Makedonije u prethodnome razdoblju. Ocijenjeno je kako opće stanje općenito pogoduje slobodi medija, iako su se tijekom krize uzrokovane bolešću COVID-19 i u kontekstu izbora povećale napetosti. Komisija je istaknula važnost osiguravanja veće transparentnosti medijskoga oglašavanja od državnih institucija, političkih stranaka te javnih poduzeća kao i potrebe osiguranja neovisnosti javne radiotelevizije, profesionalnih standarda i financijske održivosti. Komisija je pozvala Sjevernu Makedoniju da u sljedećemu razdoblju da prioritet reformama javne radiotelevizije, osiguravajući njezinu financijsku održivost i neovisnost, i finalizira imenovanja za programsko vijeće javne radiotelevizije i vijeće regulatora medija; poveća napore u borbi protiv dezinformacija i izgradnji otpornosti medija te osigura sankcioniranje fizičkog i verbalnog nasilja nad novinarima (Europska komisija, 2020f, str. 28). U slučaju Kosova utvrđena je određena razina pripremljenosti u području slobode izražavanja koja je zaštićena ustavom, uz postojanje pluralističkoga medijskog prostora. Komisija je pozvala Kosovo na poboljšanje odgovora nadležnih institucija na fizičke napade na novinare i druge oblike pritiska; osiguravanje održiva financiranja javne radiotelevizije, uz očuvanje njezine neovisnosti; potrebno revidiranje *Zakona o neovisnoj komisiji za medije* te povećanje dostupnosti podataka o audiovizualnome tržištu, posebice kada je riječ o vlasništvu nad medijima (Europska komisija, 2020g, str. 31).

Opću stagnaciju ili pogoršanje u području medijskoga pluralizma i sloboda tijekom 2020. u državama zapadnoga Balkana potvrđuje i nova studija *Monitor pluralizma medija iz 2021.*⁴ koja

4 Centre for Media Pluralism and Media Freedom/ EUI (2021). *The Media Pluralism Monitor 2021*. https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71970/CMPF_MPM2021_final-report_QM-09-21-298-EN-N.pdf?sequence=1&isAllowed=y (16. 9. 2021).

je analizirala stanje u 27 država članica Europske unije, Albaniji, Sjevernoj Makedoniji, Srbiji, Crnoj Gori i Turskoj. Od zapadnobalkanskih država najbolje je ocijenjena Sjeverna Makedonija za koju se utvrđuje znatno poboljšanje u odnosu na 2016. godinu. Općenito, ističe se kako su za većinu stanovništva analiziranih zemalja, a posebno njihovu mladu populaciju, *online* mediji postali glavni izvor informacija što podrazumijeva i njihovu povećanu izloženost dezinformacijama i govoru mržnje, a što predstavlja novi izazov za regulatorne politike.

6. RAŠČLAMBA

Kada je riječ o cjelokupnome procesu pristupanja, pojedini znanstvenici ističu kako je širenje pravnih normi Europske unije manje učinkovito u područjima u kojima ne postoji pravna stečevina Europske unije ili je ima jako malo. U takvim područjima, stoga, nije jasno određeno što pojedino pravilo ili vrijednost podrazumijeva, a ključna su pitanja u svezi s pojedinom pravnom normom raspodijeljenom u različita poglavlja (Lavenex i Schimmelfennig, 2011; Börzel i Schimmelfennig, 2017). Upravo se područje slobode medija može smatrati primjerom navedenoga, s obzirom na to da pravna stečevina Europske unije ima malo zajedničkih propisa o ovome pitanju te je, stoga, ovo područje uglavnom dijelom nacionalne nadležnosti. Poglavlje 23. *Pravosuđe i temeljna prava* jedino je koje se izričito dotiče slobode izražavanja i pitanja koja se odnose na slobodu medija. Ova činjenica može navesti na zaključak kako sloboda medija kao takva „nije nužno najvažniji element uspostave poštivanja normi Europske unije“ (Brogi i dr., 2014, str. 25), što onda ima stvaran utjecaj na sposobnost Europske unije za poticanje željenih reformi u medijskome sektoru u državama kandidatkinjama.

Kao potvrda nedovoljne važnosti koju se ovomu pitanju pridaje u okviru arhitekture pregovaračkoga Poglavlja 23., vrijedi istaknuti kako se od ukupno četrdeset i pet privremenih mjerila u ovome poglavlju za Crnu Goru samo jedno privremeno mjerilo, od ukupno jedanaest u području temeljnih prava, odnosi na slobodu izražava-

vanja i medija, dok čak osamnaest privremenih mjerila potpada u područje pravosuđa, a četrnaest mjerila odnosi se na borbu protiv korupcije (Vijeće EU, 2013). Također, u slučaju Srbije, od pedeset privremenih mjerila u Poglavlju 23., samo se dva mjerila, od ukupno petnaest u području temeljnih prava, odnose na slobodu izražavanja i medija, dok je dvadeset privremenih mjerila postavljeno za pravosuđe, a četrnaest na borbu protiv korupcije (Vijeće EU, 2016).

Jasno je da uz ovakvu specifičnu težinu koju pitanje slobode izražavanja i medija ima u pregovaračkome procesu, učinkovitost političkih poruka, bilo u okviru izvješća i dokumenata institucija Europske unije ili u javnim izjavama dužnosnika Europske unije, također ovisi i o ukupnome utjecaju koji Unija ima u odnosu s političkim čelnicima država zapadnoga Balkana, koji je, pak, izravno povezan s političkom voljom tamošnjih elita za provedbu reformi.

Istraživanja ukazuju kako je vjerojatnije da će države koje teže članstvu u Europskoj uniji u potpunosti prihvatiti reforme koje Unija zahtijeva ako se ponude vjerodostojni poticaji i pod uvjetom da su percipirane koristi više od troškova usklađivanja (Schimmelfennig i Sedelmeier, 2020; Schimmelfennig i Sedelmeier, 2007). Kada je riječ o provedbi traženih reformi u području slobode izražavanja i medija od država zapadnoga Balkana, nameće se zaključak kako su za tamošnje vlade politički troškovi usvajanja i provedbi reformi vjerojatno bitni, tj. presudni, s obzirom na to da bi neovisni mediji mogli ugroziti njihovu poziciju moći, stoga ne postoji politička volja za njihovom provedbom.

S druge strane, nedostatak vjerodostojnosti procesa proširenja umanjio je učinkovitost pretprijetne uvjetovanosti u regiji zapadnoga Balkana. Ne samo da su se države regije suočile sa složenijim uvjetima pristupnoga procesa u odnosu na ranije krugove proširenja nego je perspektiva članstva koja im se nudi nesigurnija i udaljenija u usporedbi s prethodnim krugovima proširenja. Stoga Schimmelfennig i Sedelmeier upravo pad vjerodostojnosti smatraju najvažnijim čimbenikom koji je utjecao na pad učinaka europeizacije politike proširenja Europske unije (Schimmelfennig i Sedelmeier, 2020). Negativan utjecaj na vjerodostojnost poruka Europske uni-

je upućenih državama zapadnoga Balkana zasi-gurno vrše i zbivanja u samoj Uniji gdje ona nije uspjela zaustaviti kontinuirani trend stagnacije i nazadovanja u području slobode izražavanja i medija u nekim državama članicama Europske unije, a dodatni udarac vjerodostojnosti Unije zadaju i slučajevi uvođenja bilateralnih pitanja u pristupni proces^{5 6} (Hillion, 2010).

Pojedini autori pojašnjavaju kako su političke elite u državama zapadnoga Balkana, širenjem svoje mreže političkoga pokroviteljstva, ograničavanjem pristupa političkim protivnicima i održavanjem snažne kontrole nad medijima i pravosuđem, uspjele razviti „poluautoritarne sustave“ kojima demokratski izbori služe za održavanje privida legitimiteta (Keil, 2018). Kontrola nad medijima pokazuje se kao jedan od ključnih elemenata u jačanju ovih sustava koje odlikuje jaka izvršna vlast jer mediji elitama daju legitimitet i pomažu ojačati vlast. Provladina propaganda stoga je presudna za očuvanje režima u kojemu mediji gube svoju funkciju „pasa čuvara“ demokracije, a nositelji vlasti prestaju biti odgovorni građanima (Stojarová, 2020). Kako pojašnjavaju Voltmer i Sorensen, u kontekstu interakcije između medijizacije i populizma, „moderna populizam je oblik politike koji cvjeta u medijski zasićenom okruženju“ (Voltmer i Sorensen, 2016, str. 23), pri čemu medijizacija povećava moć medija u politici, ali istodobno prisiljava političke aktere da razvijaju strategije kojima će ih instrumentalizirati.

Kao razlog spora napretka država zapadnoga Balkana prema članstvu u Europskoj uniji vrijedi istaknuti nazadovanje u području demokracije i vladavine prava širom cijele regije zapadnoga Balkana tijekom protekloga desetljeća. Prema posljednjemu istraživanju organizacije *Freedom House* za 2021. godinu sve su države zapadnoga Balkana svrstane u skupinu tranzicijskih ili

hibridnih režima⁷. Pritom je zamjetan izostanak odgovarajuće reakcije Europske unije na takvu dinamiku što neki autori objašnjavaju spremnošću Unije na pružanje potpore režimima koje odlikuju znatni nedostaci u pogledu demokratskoga upravljanja zbog obećanja stabilnosti radi smirivanja pojedinih regionalnih pitanja, poput bilateralnih odnosa ili radi suočavanja s vanjskim izazovima, poput protoka izbjeglica (Kmezić, 2020, str. 56).

Florian Bieber (Bieber, 2018) pojašnjava kako se današnji kompetitivni autoritarni režimi u državama zapadnoga Balkana temelje na neuspjehu reformskih vlada iz ranih 2000-ih godina u njihovoj namjeri da raskinu s naslijeđenom autoritarnom praksom režima iz 1990-ih godina te uspostave neovisne i demokratske institucije. Kompetitivne autoritarne režime na zapadnome Balkanu tijekom 1990-ih godina karakteriziralo je kombiniranje višestranačkih izbora s nacionalističkom retorikom i privatizacijom države, a njihov je današnji povratak omogućen slabošću demokratskih struktura u ovim državama, u uvjetima oslabljene transformativne moći vanjskih čimbenika, prvenstveno Europske unije. U tome kontekstu vrijedi istaknuti kako se današnji režimi na zapadnome Balkanu oslanjaju na kombinaciju lojalnih medija, ekonomskoga pritiska na neovisne medije te prijetnje i cenzure novinara i medija (Bieber, 2018, str. 12-14).

Navedenu dinamiku na zapadnome Balkanu moguće je, s jedne strane, povezati i s kontekstom globalne krize demokracije posljednjih godina, označenom usponom populističkih političara i stranaka, te, s druge strane, jačanjem lokalnih kompetitivnih autoritarnih režima. Lavrič i Bieber primjećuju kako demokratski nazadak na zapadnome Balkanu nije toliko rezultat želje građana za jakim vođama, nego je izborni uspjeh autoritarnih vođa ubrzao pad potpore demokraciji, jer su konkurentski autoritarni režimi oslabili demokratske institucije i aktivno podržavali nezadovoljstvo njima među građanima (Lavrič i Bieber, 2021, str. 18).

5 European Western Balkans.com (2021). Intervju Florian Biebera, 12. 7. 2021. <https://europeanwesternbalkans.com/2021/07/12/ewb-interview-bieber-bulgarian-ve-to-on-north-macedonia-damages-eus-credibility/> (22. 9. 2021.).

6 BalkanInsight.com (2021). Zajednička izjava ministara vanjskih poslova Njemačke, Portugala i Slovenije 26.6.20210. <https://balkaninsight.com/2021/06/26/eu-enlargement-is-a-strategic-and-shared-interest/> (22. 9. 2021.).

7 Freedom House.com (2021). Nations in Transit 2021 – *The Antidemocratic Turn*. https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-04/NIT_2021_final_042321.pdf (19. 9. 2021.).

Peruško, Vozab i Čuvalo ističu (Peruško, Vozab i Čuvalo, 2020, str. 188) kako zemlje jugoistočne Europe i dalje postižu slabije rezultate kada je riječ o slobodi medija u odnosu na zemlje Srednje i Istočne Europe, iako su države sljednice „jugoslavenskog stila samoupravljanja tržišnog socijalizma“ imale puno bolje početne pretpostavke za transformaciju medijskoga sustava u odnosu na bivše članice Varšavskoga pakta. Unutar ove skupine zemalja autorice izdvajaju tri različita puta razvoja medijskoga tržišta. Za razliku od uspješna razvojnog puta koji su prošle Hrvatska i Slovenija, skupina zemalja koja uključuje Bosnu i Hercegovinu, Sjevernu Makedoniju i Crnu Goru imala je nepovoljniji povijesni razvojni put te ih danas odlikuju nedostatak učinkovitih politika pluralizma medija, izraženiji asimetrični paralelizam i zarobljenost medija. Srbija je imala donekle povoljniji put jer je uspjela razviti medijsko tržište, no uz visoku zarobljenost medija te neke karakteristike asimetrična paralelizma.

7. ZAKLJUČAK

U kontekstu opadanja slobode izražavanja i medija u svijetu rastući broj slučajeva fizičkih, pravnih i internetskih prijetnji i napada na novinare u pojedinim državama članicama Europske unije predstavlja zabrinjavajući trend. Osim toga, navedeno se negativno odražava na vjerodostojnost Europske unije u odnosu na države koje teže pridruživanju Uniji. Navedenu situaciju u području slobode medija zasigurno je otežala i pandemija bolesti COVID-19 koja je povećala ranjivost medijskoga sektora u Europskoj uniji kao i na zapadnome Balkanu, u društvenome i gospodarskome smislu.

Pogoršanje položaja medija na zapadnome Balkanu, kao posljedica gospodarske krize 2008. – 2009., inicijalno je utjecalo na uvrštenje pitanja slobode izražavanja i medija visoko na popis prioriteta politike proširenja Europske unije. Početkom prethodnoga desetljeća odlučeno je da se iskoristi potencijal pristupnih pregovora kako bi se postigao napredak po ovome pitanju. Međutim, prema Komisijinu *Paketu o proširenju za 2020.* upravo su sloboda izražavanja i neovisnost medija područja u kojima je u prethodnoj

godini postignut najmanji napredak. Prijetnje, uznemiravanje, nasilje nad novinarima i političko miješanje u medije navode se kao uobičajeni problemi u državama zapadnoga Balkana.

Činjenica da je pitanje slobode izražavanja i medija i dalje u velikoj mjeri u nacionalnoj nadležnosti država članica negativno utječe na sposobnost Europske unije za poticanje provedbe traženih reformi u državama kandidatkinjama. Kada je riječ o provedbi traženih reformi u državama zapadnoga Balkana u ovome području, nameće se zaključak kako su za tamošnje vlade politički troškovi usvajanja i provedbi reformi vjerojatno bitni, s obzirom na to da bi potpuno neovisni mediji mogli ugroziti njihovu poziciju moći, pa stoga ne postoji politička volja za njihovom provedbom.

Revidirana metodologija pristupnih pregovora o članstvu u Europskoj uniji djeluje obećavajuće jer pridaje veću važnost političkomu upravljanju i stavlja veći fokus na reforme u tzv. temeljnim područjima, ali njezina učinkovitost tek treba biti dokazana u praksi, pa tako ostaje za vidjeti hoće li ona biti u stanju dati novi poticaj jačanju slobode medija u državama zapadnoga Balkana.

LITERATURA

- Bieber, F. (2018). Patterns of competitive authoritarianism in the Western Balkans. *East European Politics*, 34(3), 337-354.
- Brogi, E., Dobrova, A., Parcu, P. P. (2014). Freedom of Media in the Western Balkans. *European Parliament study*. doi: 10.2861/70542 <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/534982/EXPO_STU\(2014\)534982_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/534982/EXPO_STU(2014)534982_EN.pdf)>
- Börzel, T. i Schimmelfennig, F. (2017). Coming together or drifting apart? The EU's political integration capacity in Eastern Europe, *Journal of European Public Policy*, 24:2, 278-296, doi: 10.1080/13501763.2016.1265574
- Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2013). European Union Competencies in Respect of Media Pluralism and Media Freedom. RSCAS PP 2013/01 Robert Schuman Centre for Advanced Studies. <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/26056/RSCAS_

- PP_2013_01.pdf?sequence=1&isAllowed=y>Pristupljeno 5.9.2021.
- Džankić, J., Keil, S. i Kmezić, M. (ur.) (2018). *The Europeanisation of the Western Balkans: a failure of EU conditionality?*. Springer.
- De Borja Lasheras, F. i V. Tcherneva, V. (2015). Is the EU losing the Western Balkans? What local experts think. *European Council on Foreign Relations*.
<http://www.ecfr.eu/article/is_the_eu_losing_the_western_balkans_what_local_experts_think3093> Pristupljeno 22.9.2021.
- Europska komisija (2011). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, „Enlargement strategy and Main Challenges 2011-2012”, COM (2011) 666 final, 12 listopada 2011.
- Europska komisija (2013). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, „Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014”, COM (2013) 700 final, 16 listopada 2013.
- Europska komisija (2014). *Guidelines for EU support to media freedom and media integrity in enlargement countries, 2014-2020*.
- Europska komisija (2015). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, „EU Enlargement Strategy”, COM (2015) 611 final, 10. listopada 2015.
- Europska komisija (2016).
- Europska komisija (2016). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions „2016 Communication on EU Enlargement Policy”, COM (2016) 715 final, 9. studenoga 2016.
- Europska komisija (2020). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, „Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans”, COM(2020) 57 final, 5. veljače 2020.
- Europska komisija (2020). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, „2020 Communication on EU Enlargement Policy”, COM(2020) 660 final, 6. listopada 2020.
- Europska komisija (2016). The former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 Report, SWD (2016) 362 final, 9. studenoga 2016.
- Europska komisija (2018a). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, „A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans”, COM(2018) 65 final, 6. veljače 2018.
- Europska komisija (2018b). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, „2018 Communication on EU Enlargement Policy”, COM(2018) 450 final, 17. travnja 2018.
- Europska komisija (2018c). Radni dokument službi Komisije – Izvješće o Crnoj Gori za 2018. – dokument koji prati Komunikaciju Komisije „2018 Communication on EU Enlargement Policy”, SWD(2018) 150 final, 17. travnja 2018.
- Europska komisija (2018f). Radni dokument službi Komisije – Izvješće o Albaniji za 2018. – dokument koji prati Komunikaciju Komisije – „2018 Communication on EU Enlargement Policy”, SWD(2018) 151 final, 17. travnja 2018.
- Europska komisija (2018d). Radni dokument službi Komisije – Izvješće o Srbiji za 2018. – dokument koji prati Komunikaciju Komisije „2018 Communication on EU Enlargement Policy”, SWD(2018) 152 final, 17. travnja 2018.
- Europska komisija (2018e). Radni dokument službi Komisije – Izvješće o bivšoj jugoslavenskoj republici Makedoniji za 2018. – dokument koji prati Komunikaciju Komisije „2018 Communication on EU Enlargement Policy”, SWD(2018) 154 final, 17. travnja 2018.
- Europska komisija (2018h). Radni dokument službi Komisije – Izvješće o Bosni i Hercegovini za 2018. – dokument koji prati Komunikaciju Komisije „2018 Communication on EU Enlargement Policy”, SWD(2018) 155 final, 17. travnja 2018.
- Europska komisija (2018g). Radni dokument službi Komisije – Izvješće o Kosovu* za 2018. – dokument koji prati Komunikaciju Komisije „2018 Communication on EU Enlargement Policy”, SWD(2018) 156 final, 17. travnja 2018.
- Europska komisija (2019). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions,

- „2019 Communication on EU Enlargement Policy“, COM(2019) 260 final, 29. svibnja 2019.
- Europska komisija (2019). Ambiciozna Unija – Moj plan za Europu. Političke smjernice za sljedeću Europsku komisiju 2019.-2024. <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_hr.pdf> Pristupljeno 30.8.2021.
- Europska komisija (2020). Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Izvješće o vladavini prava za 2020. Stanje vladavine prava u Europskoj uniji, COM(2020) 580 final, 30. rujna 2020.
- Europska komisija (2020a). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, „2020 Communication on EU Enlargement Policy“, COM(2020) 660 final, 6. listopada 2020.
- Europska komisija (2020e). Commission Staff Working Document – Albania 2020 Report -Accompanying the Communication from the Commission „2020 Communication on EU Enlargement Policy“, SWD/2020/354 final, 6. listopada 2020.
- Europska komisija (2020c). Commission Staff Working Document – Bosnia and Herzegovina 2020 Report Accompanying the Communication from the Commission “2020 Communication on EU Enlargement Policy”, SWD/2020/350 final, 6. listopada 2020.
- Europska komisija (2020f). Commission Staff Working Document – North Macedonia 2020 Report Accompanying the Communication from the Commission „2020 Communication on EU Enlargement Policy“, SWD/2020/351 final, 6. listopada 2020.
- Europska komisija (2020g). Commission Staff Working Document – Kosovo* 2020 Report Accompanying the Communication from the Commission „2020 Communication on EU Enlargement Policy“, SWD/2020/356 final, 6. listopada 2020.
- Europska komisija (2020b). Commission Staff Working Document – Montenegro 2020 Report Accompanying the Communication from the Commission „2020 Communication on EU Enlargement Policy“ SWD/2020/353 final, 6. listopada 2020.
- Europska komisija (2020d). Commission Staff Working Document – Serbia 2020 Report Accompanying the Communication from the Commission „2020 Communication on EU Enlargement Policy“ SWD/2020/352 final, 6. listopada 2020.
- Europska komisija (2020). *Pilot Project: A Europe-wide response mechanism for violation of press and media freedom*, < <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/pilot-project-europe-wide-response-mechanism-violation-press-and-media-freedom> > Pristupljeno 2.9.2021.
- Europska komisija (2021). Commission Recommendation on ensuring the protection, safety and empowerment of journalists and other media professionals in the European Union. C(2021) 6650 final, 15. rujna 2021. file:///C:/Users/Juraj/Downloads/C6650_1_EN_ACT_part1_v7_NEk0n-vq6QjLATMsGTDDcUIIKzec_79357.pdf Pristupljeno 16.9.2021.
- Falkner, G. (2016). The EU's current crisis and its policy effects: research design and comparative findings. *Journal of European Integration*, 38(3), 219-235. doi.org/10.1080/07036337.2016.1140154
- Fourere, E. (2019). The EU's re-engagement with the Western Balkans: A new chapter long overdue. *CEPS Policy Brief*. <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2019/01/PB2019_01_EF_Western-Balkans.pdf> Pristupljeno 2.9. 2021.
- Hillion, C. (2010). *The creeping nationalisation of the EU enlargement policy*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS). <https://www.sieps.se/en/publications/2010/the-creeping-nationalisation-of-the-eu-enlargement-policy-20106/Sieps_2010_6.pdf? >
- Keil, S. (2018) The business of state Capture and the rise of Authoritarianism in Kosovo, Macedonia, Montenegro and Serbia. *Southeastern Europe*, 42 (1). pp. 59-82. ISSN 0094-4467.)
- Kmezić, M. (2020). Recalibrating the EU's Approach to the Western Balkans. *European View*, 19(1), 54-61. doi: 10.1177%2F1781685820913655
- Kmezić, M., i Bieber, F. (2015). Media Freedom in the Western Balkans. Balkans in Europe Policy Advisory Group <<http://biepag.eu/wp-content/uploads/2019/03/BIEPAG-Media-Freedom-in-the-Western-Balkans.pdf>> Pristupljeno 1.9.2021.

- Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Narodne novine – Međunarodni ugovori“ broj 18/97., 6/99., 14/02., 9/05, 1/06., 2/10).
- Lavenex, S. i Schimmelfennig, F. (2011). EU democracy promotion in the neighbourhood: from leverage to governance?, *Democratization*, 18:4, 885-909, doi: 10.1080/13510347.2011.584730
- Lavrič, M. i Bieber, F. (2021). Shifts in Support for Authoritarianism and Democracy in the Western Balkans. *Problems of Post-Communism*, 68(1), 17-26. doi: 10.1080/10758216.2020.1757468
- Peruško, Z., Vozab, D. i Čuvalo, A. (2021). *Comparing Post-Socialist Media Systems The Case of South-east Europe*. Routledge, New York.
- Povelja Europske unije o temeljnim pravima (2016) SL C 202, 7. 6. 2016., str. 389-405.
- Schimmelfennig, F. i Sedelmeier, U. (2007). Candidate Countries and Conditionality, U: P. Graziano i M. Vink (ur.) *Europeanization: New Research Agendas* (str. 88–101). Palgrave Macmillan; Basingstoke, Hampshire
- Schimmelfennig, F. i Sedelmeier, U. (2020). The Europeanization of Eastern Europe: the external incentives model revisited, *Journal of European Public Policy*, 27:6, 814-833. doi: 10.1080/13501763.2019.1617333
- Sorensen, L. N. i Voltmer, K. (2016). *Mediatized transitions: Democratisation in an age of media abundance*. MeCoDEM Working Papers. ISSN 2057-4022 http://www.mecodem.eu/wp-content/uploads/2015/05/Voltmer-Sorensen-2016_Mediatized-transitions.pdf > Pristupljeno 5.9.2021.
- Stojarová, V. (2020). Media in the Western Balkans: who controls the past controls the future. *Southeast European and Black Sea Studies*, 20(1), 161-181. doi: 10.1080/14683857.2020.1702620
- Thomass, B. u Merkel, W., Kollmorgen, R. i Wagener, H. J. (ur) (2019). *The Handbook of Political, Social, and Economic Transformation*. Oxford University Press, 558-563.
- Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija), SL C 202, 7. 6. 2016. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016M/TXT&from=EN>>
- Vijeće Europske unije (2018). Zaključci Vijeća o jačanju europskih sadržaja u digitalnom gospodarstvu (2018/C 457/02), 19. prosinca 2018.
- Vijeće Europske unije (2020). Zaključci Vijeća o zaštiti slobodnog i pluralističkog medijskog sustava (2020/C 422/08), 7. prosinca 2020.
- Vijeće Europske unije (2014). Zaključci Vijeća i predstavnika Vlada država članica koji su se sastali unutar Vijeća o slobodi medija i pluralizmu u digitalnom okruženju (SL C 32,), 4. veljače 2014.
- Vijeće Europske unije (2013). European Union Common Position on Chapter 23: Judiciary and fundamental rights for Montenegro, AD 17/13 CONF-ME 13, 12. prosinca 2013.
- Vijeće Europske unije (2016). European Union Common Position on Chapter 23: Judiciary and fundamental rights for Serbia, 5 srpnja 2016.
- Vogel, T. (2015). Media Freedom and Integrity in the Western Balkans. *EFB Paper Series*. <<https://www.balkanfund.org/publib/other/Media-freedom-and-integrity-in-the-Western-Balkans-Recent-developments.pdf>> Pristupljeno 1.9.2021.

FULFILLMENT OF THE COPENHAGEN CRITERIA IN THE AREA OF MEDIA FREEDOM IN THE WESTERN BALKANS

ABSTRACT

Freedom of expression and the media is an important part of the Copenhagen political criteria and an essential proof of readiness for membership in the European Union. The paper provides a detailed assessment of the developments in the area of media freedom in the Western Balkans during the last decade, by analysing the European Union's documents, predominantly the European Commission's regular communications on EU enlargement policy and the individual countries' progress reports, as well as documents of the European Parliament and the Council of the EU. The decline in media freedom in the countries of the Union harms its credibility in the context of enlargement policy. The fact that freedom of the media remains largely a national competence has a negative impact on the ability of the EU to foster the required reforms. For the governments of the Western Balkan countries, the political costs of implementing reforms prove to be crucial, as independent media could jeopardise their position of power. Therefore, the necessary political will is missing.

Keywords: media freedom, European Union, Enlargement policy, Western Balkans, Copenhagen criteria.