

# Otvaranje pregovora između Hrvatske i EU: Usuglašavanje o medijskim slobodama

Nataša Beširević\*

## SAŽETAK

*Formalni početak pregovora s Europskom unijom 3. listopada ove godine označio je novi korak u intenziviranju procesa europskih integracija u Hrvatskoj. Članak daje pregled aktualnog trenutka, buduće korake u proceduri pregovaranja s EU, kao i sažetak odnosa između Hrvatske i EU koji su doveli do otvaranja pregovora. Autorica analizira konkretne pozitivne, ali i negativne strane ulaska Hrvatske u Europsku uniju, kao i učinke započetih pregovora. Na temelju dosadašnjih iskustava prvenstveno novih država članica EU ovaj članak argumentira zašto je ulazak Hrvatske u EU unatoč brojnim izazovima i problemima pozitivan za hrvatsko društvo, te na koji su način hrvatski novinari i mediji do sada sudjelovali u dostupnim programima EU. Na temelju Nacionalnih programa za pridruživanje Europskoj uniji koje predstavljaju detaljno godišnje izvješće o provedbi Vladinih aktivnosti u području europskih integracija i tiskaju se treću godinu za redom, kao i na osnovu Redovitih izvješća Europske komisije o provedbi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, te Mišljenju Europske komisije o hrvatskom zahtjevu za punopravnim članstvom, članak analizira dosadašnji tijek usuglašavanja sa zakonodavnom stečevinom Europske unije tzv. *acquis communautaire*-om, prvenstveno u području slobode elektroničkih i tiskovnih medija, kao i institucionalnog okvira Hrvatske radio televizije kao najutjecajnijeg javnog medija u Hrvatskoj. Na kraju članka daju se preporuke o daljnjem tijeku nužnog usuglašavanja medijskog zakonodavstva s europskim standardima zaštite slobode medija.*

Ključne riječi: europske integracije, Europska unija, Hrvatska, medijsko zakonodavstvo, sloboda medija

---

\* Nataša Beširević, stručni suradnik Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija Republike Hrvatske, Odjel za informiranje. E-mail: [natasa.besirevic@mei.hr](mailto:natasa.besirevic@mei.hr)

## Uvod

Hrvatska je 3. listopada ove godine službeno počela pregovore o ulasku u Europsku uniju. Iako je ta vijest dobila manju medijsku pozornost u odnosu prema istodobnom početku pregovora s najstarijom državom kandidatkinjom – Turskom,<sup>1</sup> taj se datum zbog svojih učinaka može nazvati povijesnim u novijoj hrvatskoj povijesti. Gotovo svi segmenti hrvatskoga društva: od predstavnika vlasti i oporbe, preko crkvenih struktura, gospodarskih i obrtničkih udruga do medija, stavili su početak pregovora s Europskom unijom na razinu međunarodnog priznanja zemlje u siječnju 1991. Zbog čega je početak pregovora važan za Hrvatsku na međunarodnoj pozornici i što to znači za nastavak unutarnjopolitičkih reformi? Što slijedi nakon početka pregovora i što se sve događalo prije toga važnog događaja? Zašto je uopće korisno ući u Europsku uniju i što nas tamo očekuje? To su samo neka od pitanja na koja će se pokušati odgovoriti u ovome članku. Prvi dio je prikaz aktualnog trenutka i budućih događaja nakon početka pregovora. Drugi dio analizira kakve učinke ima početak pregovora ovisno o značenju na vanjskopolitičkoj sceni i unutarnjopolitičkim gibanjima te na funkcionalnoj razini, kao proces završetka demokratizacije hrvatske države.

Koje su pozitivne i negativne posljedice ulaska u Europsku uniju analizirat će se u trećem dijelu. Budući da u Hrvatskoj još nema sustavne analize troškova priključenja zemlje Uniji, nego su te procjene ograničene samo na pojedine segmente društva, u isticanju prednosti koristit će se dosadašnja iskustva deset novih država članica EU-a s kojima se Hrvatska može uspoređivati zbog sličnih postkomunističkih tranzicijskih, političkih i gospodarskih problema. U posljednjem dijelu članka govori se o usklađenosti hrvatskoga zakonodavstva, posebice u području slobode medija, sa zakonodavstvom Europske unije. Budući da Hrvatska radiotelevizija, prema mišljenju autora, predstavlja jedan od najutjecajnijih medija u zemlji, bit će predstavljena i prilagodba institucionalnog okvira HRT-a u skladu s odrednicama Europske komisije, uz napomene o dosadašnjem kršenju uobičajene europske prakse javnih televizija.

U pisanju članka, posebice analizirajući dosadašnji tijek prilagodbe zakonodavstva u segmentu slobode medija, korištene su ponajprije informacije iz dokumenta Europske komisije i Vlade RH-a. To se u prvom redu odnosi na Nacionalne programe za pridruživanje Europskoj uniji koje hrvatska Vlada redovito objavljuje od 2003. godine kao detaljno godišnje izvješće o provedbi aktivnosti u području europskih integracija, zatim Redovita izvješća Europske komisije o provedbi SSP-a koja se objavljuju svake godine od 2002. zajedno s Mišljenjem Europske komisije o hrvatskom zahtjevu za punopravnim članstvom iz 2004. godine.

## Prikaz događaja i procedure nakon početka pregovora s Europskom unijom

Nakon što su i službeno otvoreni, pregovori počinju tzv. “screeningom” – analitičkim ispitivanjem usklađenosti hrvatskoga zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a. Tim procesom precizno se određuje koja pravila i zakone EU-a Hr-

vatska već ima u svojem pravnom sustavu, koje tek treba prihvatiti, a za koje treba tražiti prijelazna razdoblja. Pretpostavka je da Hrvatska do 2007. treba donijeti još oko 200 zakona usklađenih s europskom pravnom stečevinom. Nakon što završi "screening" za pojedino područje, za to isto područje tada počinju "pravi" pregovori. "Screening", ovisno o poglavlju, može trajati od nekoliko tjedana do nekoliko mjeseci. Za područja poput znanosti, kulture, obrazovanja ili poduzetništva usporedba usklađenosti trajat će kratko, jer je u tim poglavljima Hrvatska dobro pripremljena dok poljoprivreda, ribarstvo, sloboda kretanja kapitala (tu je uvršteno i pitanje nekretnina) i osoba te državne potpore ili zaštita okoliša, imaju najviše propisa koje treba uskladiti, pa će se i duže "pročešljavati". Ono o čemu se u pregovorima ne pregovara jest pravna stečevina Europske unije. Njoj se prilagođava. Pregovarati se može tek o tzv. iznimkama i prijelaznim razdobljima, ali s konkretnim i ozbiljnim argumentima, pod pretpostavkom da određene kriterije država ne može ispuniti do ulaska u Uniju. Upravo se kod ugovaranja tih tranzicijskih razdoblja pokazuje vještina pregovaračkog tima i pregovarača. Unija se s prijelaznim razdobljima može složiti, ako imaju točno određeni rok. Nije ključno inzistirati na završetku pregovora i traženju datuma pristupa. Prilagodba standardima EU-a je u samom interesu države koja želi postati njezinom članicom. Važno je doći do obostranog razumijevanja i poštovanja, ne optuživati Bruxelles za unutarnjopolitičke propuste, fokusirati svoje prioritete, ne tražiti što je najviše moguće, lobirati kod saveznika, ali upoznati i protivnike vlastitih zahtjeva.

Najveći dio posla obavlja Državno izaslanstvo za pregovore s EU-om – hrvatski pregovarački tim. Glavni pregovarač je Vladimir Drobniak i on razrađuje taktiku i usklađuje rad izaslanstva. Pregovaračko izaslanstvo na međuvladinim konferencijama koje će se održavati na rubovima sastanka Vijeća EU-a, vodi ministrica Kolinda Grabar Kitarović. Osim njih dvoje izaslanstvo čini 13 pregovarača i 35 voditelja radnih skupina (koliko je i poglavlja *acquisa*). Pojedini pregovarači zastupaju više poglavlja zajedno i jedino su oni zaduženi za službeni dio pregovora. "Pozadinski posao" obavljaju stručni timovi koje čini oko tisuću stručnjaka različitih profila, a zadaća im je pripremiti sva ključna stajališta, dokumentaciju i obrazloženja za pojedina poglavlja. Te materijale, kao službena stajališta, predočava sama Vlada, a konsenzusom ih potvrđuje parlament. Tek nakon toga se prezentiraju u pregovorima s političkim tijelima EU-a i državama članicama. Tijekom pregovora usporedno teku tri procesa – konkretni zakoni koje treba prihvatiti, provedba tih zakona u praksi te institucije koje su za to zadužene. Hrvatska je prva država koja će pregovarati s EU-om prema novim pravilima, uz tzv. benchmarks ili odrednice u postupku. One pokazuju treba li prije početka ili završetka poglavlja prihvatiti neki zakon ili ustrojiti novu instituciju za njegovu provedbu. Na taj se način Europska unija želi osigurati da će se doneseni zakoni doista i provoditi, što će ubrzati unutarnje reforme društva i pomoći da Hrvatska iz pregovora izađe mnogo spremnija za oštru tržišnu utakmicu koja ju čeka na tržištu od gotovo 500 milijuna ljudi. Hrvatska će do kraja ove godine otvoriti poglavlja o obrazovanju, znanosti i kulturi, javnoj nabavi, tržišnom natjecanju, pravu poslovnog nastana, slobodi pružanja usluga i kretanja kapitala te poglavlje o poljoprivredi.

Predviđa se da bi pregovori trebali trajati do kraja 2007. godine<sup>2</sup>, kada bi Hrvatska postala spremna za ulazak u Europsku uniju. Nakon što se pregovori uspje-

šno završe kvalificiranom većinom glasova u Vijeću EU-a<sup>3</sup>, slijedi potpisivanje Ugovora o prijmu, koji se potvrđuje u parlamentima svih država članica. Pretpostavlja se da će taj proces trajati oko dvije godine. U novim članicama – osim Cipra – prije ratifikacije u “domaćim” parlamentima održani su referendumima na kojima su građani poduprli ulazak svojih država u EU. I hrvatski će građani na referendumu imati “zadnju riječ” u vezi s ulaskom zemlje u Europsku uniju.

### **Zašto je važan početak pregovora s Europskom unijom?**

Važnost pregovora s Europskom unijom koji su počeli 3. listopada ove godine može se promatrati u nekoliko konteksta – s pozicije međunarodnog položaja usporedbom procesa europskih integracija u Hrvatskoj s državama u regiji<sup>4</sup>, unutarnjopolitičke konsolidacije reformi i u odnosu prema funkcionalnoj ulozi završetka demokratizacije hrvatskoga društva.

Hrvatska se početkom pregovora u međunarodnom kontekstu afirmirala kao zrela demokracija koja će za nekoliko godina postati ravnopravna članica Europske unije.

Odnosi Zagreba i Bruxellesa uopće nisu bili institucionalizirani sve do potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP-a) 29. listopada 2001. Taj dokument je u procesu europskih integracija prvi je službeni “korak” u približavanju Uniji. Bez SSP-a nemoguće je početi bilo kakav put prema ujedinjenoj Europi. Dok su države srednje i istočne Europe devedesetih godina prošlog stoljeća kretale u proces približavanja EU-u, odnos Unije i Hrvatske uglavnom se temeljio na dostavi humanitarne pomoći i na aktivnostima Promatračke misije EZ-a. Mogućnost uspostavljanja prvih institucionaliziranih odnosa Hrvatske i EU-a javila se zahvaljujući programu Phare, suspendiranom nakon akcije Oluja. Sve do 1999. odnosi Hrvatske i EU-a mogu se nazvati stagnirajućima, a tada se Unija suočila s posljedicama kosovske krize i vlastitom nemoći da suzbije novi genocid na tlu bivše Jugoslavije. Komisija je te godine predložila Proces stabilizacije i pridruživanja za Albaniju, BiH, Hrvatsku, Makedoniju i SR Jugoslaviju, to jest za države koje do tada nisu imale institucionalizirane odnose s Unijom. U studenome 2000. na Zagrebačkom sastanku na vrhu počeli su pregovori Hrvatske i Unije o SSP-u koji je potpisan 2001. u Luxembourg. Nakon što je potpisala taj dokument i Hrvatska je postala potencijalni kandidat te tada počinje temeljita prilagodba njezina zakonodavstva s europskom pravnom stečevinom.

Nakon što je predala Zahtjev za punopravno članstvo u Europskoj uniji 2003. godine, Hrvatska je u srpnju iste godine dobila tzv. Upitnik Europske komisije o funkcioniranju svih segmenata države.<sup>5</sup> Nakon uspješnog sastavljanja odgovora u rekordnom roku od 3 mjeseca, u čemu je sudjelovala cjelokupna državna administracija, Komisija je na temelju tih odgovora<sup>6</sup> donijela pozitivno mišljenje (*Avis*).<sup>7</sup> Time je Hrvatska u lipnju 2004. postala država kandidatkinja, što joj je otvorilo mogućnosti za početak pregovora i korištenje pretpristupnih fondova od siječnja ove godine. Iako je početak pregovora bio predviđen za ožujak ove godine, zbog ocjene o nedovoljnoj suradnji s Haškim sudom, odgođeni su do 4. listopada, a konačno su počeli nakon pozitivne ocjene haške tužiteljice Carle del Ponte u Vijeću EU-a. Hrvatski put od promatrača do pregovora trajao je tako nešto manje od č-

tiri godine. Pojedine nove države članice, primjerice: Mađarska, Poljska, Češka, Letonija, Litva; Malta i Cipar taj su put od potpisivanja Sporazuma o pridruživanju do početka pregovora, čak i bez ratnih događaja i poslijeratnih implikacija, prolazile dulje od Hrvatske.

Iako je Europska unija još u SSP-u naznačila, a na summitu u Solunu u lipnju 2003. konačno i potvrdila individualni pristup Uniji svim državama regije, sada kada su pregovori počeli više nema nikakve sumnje da Hrvatska neće čekati ni jednoga od svojih susjeda na putu prema EU-u. Početak pregovora znači da je Hrvatska ušla u proceduru koja će završiti punopravnim članstvom. Naime, potrebna je kvalificirana većina od 25 država članica da se pregovori zaustave, što je u realno nemoguće. Zato će Hrvatska ići naprijed ovisno o vlastitim postignućima u ispunjavanju Kopenhagenskih kriterija<sup>8</sup>. Pregovorima se Hrvatska pozicionirala i kao regionalni lider i primjer ostalim državama, jer je jedina sa statusom kandidatkinje za ulazak u uniju na području zapadnog Balkana.<sup>9</sup> To povećava njezin kredibilitet i partnerski odnos s EU-om u zajedničkom naporu da se zapadni Balkan europeizira.

Početak pregovora ima utjecaja i na unutarnjopolitička gibanja u državi. Nekoliko dana nakon što je objavljen početak pregovora, Hrvatski je sabor konsenzusom prihvatio Rezoluciju o strategijskim odrednicama pregovora, što za hrvatske pregovarače znači obvezu da surađuju i budu odgovorni hrvatskom parlamentu. To znači da je ulazak u Uniju svestranački projekt, a time i nadstranački. "Veliki kompromis" – izraz je konsolidacije demokracije, kako tvrdi poznati teoretičar demokracije Dankwart Rustow. "Kompromis pokazuje učinkovitost principa usklađivanja, mirenja i prilagodbe" (Rustow 1970: 358). On smatra da se stabilnost demokracije temelji na ponašanju političkih elita. Demokratizacija se sastoji od nekoliko faza. Prva je stvoriti nacionalno jedinstvo unutar određenog teritorija. Nakon toga, nacionalna zajednica prolazi kroz fazu dugotrajnih političkih borbi. Treća faza je povijesni trenutak odluke, kada se politički čimbenici odlučuju na kompromis i prihvaćaju demokratska pravila. Posljednja faza je kada pravila demokratske igre postaju uobičajena navika. Upravo je početak pregovora i kompromis svih političkih stranaka u Hrvatskoj o "europskom projektu" značio ulazak u posljednju fazu demokratizacije – dakle prijelaz iz autoritativnoga, postkomunističkog društva u demokratsko. Iako fokus ovoga članka nije na analizi demokracije i demokratizacije, poslužila bih se riječima O'Donnella i Schmittera koji kažu kako je "demokracija stvar različitih principa, no demokratizacija uključuje korištenje načela u praksi prema specifičnim i detaljnim pravilima i procedurama" (O'Donnell, Schmitter 1986:10). Prema mišljenju Lipseta, najvažniji preduvjet demokracije jest kada građani i političke elite prihvate načela slobode govora, medija, predstavništva, religije, prava manjina, oporbu, vladavinu prava i poštivanje ljudskih prava. (Lipset 1993.) Početak pregovora značio je kraj demokratske konsolidacije hrvatskoga društva kada poštivanje demokratskih pravila postaje navika, a ne iznimka. Relativno čvrsta pravila igre i pravni okvir koji podrazumijeva sankcije ako se ne poštuju dogovorene vrijednosti, donose stabilnost sustava i mirno društvo koje onda ima mogućnosti baviti se svakodnevnim gospodarskim i socijalnim problemima. To je općenito govoreći jedna od najvećih koristi ulaska u Eu-

ropsku uniju. No, sam proces pregovora i na kraju prijam u EU-u donosi niz drugih koristi državi koja želi postati članicom.

### **Argumenti za i protiv ulaska u Europsku uniju**

Mjerenje učinka članstva nezahvalna je zadaća iz više je razloga. Prvo, svi se učinci ne očituju samim ulaskom u Uniju – dok su neki vidljivi odmah, drugi s vremenom dolaze do izražaja. Drugo, moguće je osporiti razmišljanje o troškovima kao o “negativnim” učincima, a o koristima kao o “pozitivnim” učincima članstva, ako imamo na umu da troškove često uzrokuje inzistiranje EU-a na višim standardima u određenim politikama. Primjerice, viši troškovi zbog mjera zaštite okoliša, sigurnosti na poslu, javnog zdravlja i drugo jesu – dugoročno gledano – korisni troškovi. Koristi od ulaska u EU-u ovdje su bazirane na iskustvima novih država članica s kojima se Hrvatska može uspoređivati svoje političko i gospodarsko naslijeđe.

### **Pozitivni učinci ulaska u Europsku uniju**

Članstvo u Uniji donosi pozitivne političke, ekonomske te društveno-socijalne učinke.

**Politički učinci** – ulazak u Uniju za Hrvatsku će značiti promociju regionalne sigurnosti, budući da je područje zapadnog Balkana u posljednjih petnaest godina bilo zonom ratnih nemira. Ulazak u EU znači i direktnu mogućnost da se zastupaju hrvatski interesi i odlučuje o razvoju politika koje se izravno tiču hrvatskih građana (poljoprivreda, ribarstvo, regionalni razvitak, monetarna unija...);

**Ekonomske učinci** – ako se pogledaju ulaganja ovisno o stupnju pridruženosti pojedine države Europskoj uniji, tada se vrlo zorno dolazi do toga što u gospodarskom smislu znači približavanje Europskoj uniji. Između 1991. i 2003. – dakle tijekom dvanaest godina – Hrvatska je primila 550 milijuna eura pomoći EU-a. U sklopu nacionalnoga programa CARDS, Hrvatska je kao potencijalna kandidatkinja dobila u razdoblju od 2001. do 2004. godine ukupno 257 milijuna eura. Dakle, u tri godine dobila je polovicu iznosa od onoga tijekom dvanaest godina. Predpristupnim fondovima SAPARD, Phare i ISPA, Hrvatskoj je – kao državi kandidatkinji u razdoblju od dvije godine, tijekom 2005. i 2006. – dano 245 milijuna eura. Usporedbe radi, iznosi koje dobivaju nove države članice EU-a višestruko su veći. Slovačka, koja se po broju stanovnika (5,4 milijuna stanovnika) može uspoređivati s Hrvatskom, dobit će u od 2004. do 2006. iz Kohezijskih fondova EU-a oko 1,6 milijardi eura, Letonija (2,4 milijuna stanovnika) oko 1,14 milijardi eura ili primjerice Litva (3,5 milijuna stanovnika) 1,4 milijarde eura. Logika je vrlo jednostavna – što su države bliže EU-u, Unija im iz svojih fondova daje sve više novca;<sup>10</sup>

**Društveno-socijalni učinci** – velike mogućnosti studiranja, stipendiranja i stažiranja diljem EU-a, mobilnost na području zapošljavanja i poslovanja, veća prava etničkim i drugim manjinama, veća kvaliteta života: viši standardi zaštite okoliša, upravljanja otpadom, nuklearne sigurnosti, mogućnost ruralnoga i regi-

onalnog razvitka; viši standardi kvalitete hrane i zaštite potrošača općenito; veća unutarnja sigurnost zbog veće kontrole vanjskih granica; suradnja na suzbijanju kriminala i ilegalne trgovine, uspostava zone pravde koja privatnim osobama omogućuje jednostavniji pristup građanskim sudovima u drugim zemljama članicama...

### Negativni učinci ulaska u Europsku uniju

Jedna od ključnih teza euroskeptika i onih koji su protiv ulaska u Uniju jest da određena država može više prosperirati ako se ne integrira u Europu na osnovi svojih, uglavnom, gospodarskih mogućnosti. Pritom se kao argumenti za ne-ulažak u Europsku uniju najčešće uzimaju ekonomski pokazatelji ujedinjene Europe: - **nezaposlenost** – u Europi je gotovo 20 milijuna ljudi bez posla, mnoge članice imaju teške socijalne i gospodarske probleme. No, ekonomske analize Svjetske banke<sup>11</sup> govore da su nove države članice zabilježile povećanje zaposlenosti (ponajprije zbog niže cijene rada i nižih poreza nego u EU-u 15), pravi “bum” u području investicija, u prosjeku 20 posto veći izvoz (razlog: potpuno otvaranje tržišta EU-a, jednostavnije administrativne procedure, dobivanje većih cijena na europskom tržištu za domaće proizvode)... Upravo je EU otišla najdalje u zaštiti svojega radništva djelovanjem u sklopu striktnih zakona i pravila;

- **manje novaca iz fondova EU-a** – protivnici ulaska u Uniju spominju podatak da nove države članice uplaćuju više u zajedničku blagajnu nego što iz nje dobivaju, što bi se odnosilo i na Hrvatsku. No, istina je potpuno drugačija. Naime, nove države članice imaju manji BDP od “starih” država članica, koje zapravo više daju u zajednički proračun nego što iz njega povlače novaca. Budući da je hrvatski BDP na razini 35 posto od europskoga prosjeka<sup>12</sup>, Hrvatska bi dobivala znatno više novaca nego što bi uplaćivala u zajedničku blagajnu (što iznosi oko 1 posto nacionalnog proračuna). Koliko će se novaca uzeti iz fondova EU-a, u praksi ne ograničava Unija nego apsorpcijska sposobnost pojedine države;

- **nepripremljenost za tržišnu utakmicu** – hrvatsko gospodarstvo, poduzetništvo, poljoprivreda i institucije nisu konsolidirani, niti spremni za tržište od gotovo pola milijarde ljudi. Naime, upravo je predpristupno razdoblje u kojemu se Hrvatska danas nalazi ključno za reforme i učenje kako se iskorištavaju europski fondovi i programi u kojima bi se naša zemlja trebala pripremiti za sve izazove EU-a. U kritične djelatnosti u pojedinim državama EU ulaže znatne iznose. Ekonomske analize novih članica pokazuju da su se, primjerice, ruralni prihodi povećali za trećinu za male poljoprivrednike i dvije trećine za velike te su se tako pokrenuli iz stagnacije zahvaljujući izdašnim subvencijama EU-a;

- **gubitak nacionalnog identiteta i jezika** – ulazak u tako veliku zajednicu naroda značio bi potencijalnu opasnost za hrvatsku nacionalnu zajednicu od oko 4,5 milijuna ljudi. Svaka država koja je ušla u EU svoj nacionalni jezik proglašava službenim u Uniji (tako danas EU ima 20 službenih jezika). Problemi snalaženja na globalnom tržištu; nezaposlenost, zaštita okoliša, organizirani kriminal, izazovi su koji se danas bolje rješavaju na nadnacionalnoj razini, negoli u sklopu pojedinačne države. Europa danas uključuje nacionalne identitete i samom logikom odlučiva-

nja unutar EU-a, budući da se većina poslova i politika odlučuje u nacionalnim parlamentima.

- **neravnopravnost između “velikih” i “malih”** – velike države u EU-a imaju dominantni utjecaj, pa bi o hrvatskim građanima odlučivale neke druge nacije – smatraju protivnici ulaska u EU. Proširenjem Unije promijenio bi se sastav i način djelovanja pet glavnih institucija unutar EU-a,<sup>13</sup> te ukupan broj glasova u glavnom zakonodavnom tijelu – Vijeću EU-a. Raspodjela glasova prilagođena je državama s manjim brojem stanovnika, tako da primjerice Njemačka ima 29 glasova, a Danska, Irska, Litva, Slovačka i Finska svaka po 7.<sup>14</sup> Pri donošenju odluka mora ih prihvatiti većina država (ponekad i dvotrećinskom većinom), što ide u korist “manjim” državama;

- **zadržavanje neovisnosti poput Norveške, Islanda ili Švicarske** – koliko je moguće uspoređivati se s tim državama govore i ekonomski pokazatelji. Švicarski BDP je oko 34.000 dolara stanovniku<sup>15</sup>, a inflacija je manja od 1 posto. Norveške je, zajedno s Rusijom i Saudijskom Arabijom najveći proizvođač nafte na svijetu, i od njezine su prodaje Norvežani do sada zaradili oko 150 milijardi dolara. Island je prvi na svijetu prema stupnju pismenosti, prihodima i socijalnim pravima. Zato je sasvim nepotrebna usporedba Hrvatske, kao države koja prolazi postkomunističku tranziciju te je prate ratne posljedice, s tim iznimno razvijenim državama.

Posljedice ne-ulaska Hrvatske u EU bile bi zaostajanje u reformama i prilagodbama globalnom tržištu, niži ekonomski rast zbog nužnih investicija u konkurentnost ali bez izdašne pomoći iz fondova EU-a, manja ulaganja zbog nesigurnosti ulagača, sve veća nezaposlenost i veća politička nesigurnost s potencijalnim “skliznućima” u nedemokratske pojave i veća opasnost od organiziranog kriminala zbog nemogućnosti većega financijskog ulaganja u unutarnju i nacionalnu sigurnost. Posljedice su, naravno, uzete tek ilustrativno, ali prate predviđanja Europske komisije u scenarijima ako se odustane od ulaska Europsku uniju.

### **Usklađivanje hrvatskoga “medijskog” zakonodavstva sa standardima EU-a**

Sloboda mišljenja, izražavanja i sloboda da se osnivaju ustanove za javno pripočavanje zajamčena je u Hrvatskoj Ustavom iz 1990. Prema Mišljenju Europske komisije do 2000. godine na djelu su bili otvoreni pritisci, uznemiravanje, ekonomsko iznuđivanje i proizvoljni progoni. Stanje se znatno popravilo tek nakon parlamentarnih i predsjedničkih izbora 2000. godine. Ocjena Europske unije iz 2004. godine jest da su mediji sada znatno deregulirani i uglavnom podvrgnuti pravilima slobodnog tržišta. No, postoji bojazan da na lokalnoj razini ostaju mogućnosti političkog utjecaja.

Scenu tiskanih medija karakterizira velika raznolikost dnevnih listova. Izlazi pet nacionalnih dnevnih novina te lokalne/regionalne dnevne novine. Izdaju se tri politička tjednika. Novine su, s iznimkom dvaju nacionalnih dnevnika, privatizirane, a novinari više nemaju velikih prepreka u obavljanju svoje profesije.<sup>16</sup> Postoji širok raspon političke raznolikosti. Unatoč tome, potrebne su daljnje mjere kako bi se osigurala transparentnost vlasništva u medijima. Dominantni položaj jedne



skupine izdavača u sektoru distribucije mogao bi nepovoljno utjecati na konkurenciju (naime, nekoliko najvećih izdavača kontrolira više od 50 posto najveće distribucijske mreže u Hrvatskoj).

Što se tiče audiovizualnih medija, djeluje više do 130 radiopostaja i stranih kuća koje emitiraju svoje programe. Državna televizija (HRT) izgubila je monopolistički položaj. Privatizacija trećega nacionalnog televizijskog kanala u korist konzorcija Hrvatski RTL, potiče razvoj privatnoga televizijskog sektora te uvodi konkurenciju i pluralizam na to tržište. Osim triju televizijskih kanala koji pokrivaju cijelu zemlju, ima i nekoliko regionalnih mreža. Nema ograničenja glede pristupa stranim izvorima vijesti. Strani televizijski kanali pristupačni su posredstvom satelitske i kabelaške televizije.

Hrvatski sabor je 2001. godine prihvatio novi Zakon o HRT-u u kojemu su predviđena dva upravna tijela na HRT-u – Vijeće, čije članove biraju predstavnici nevladinih udruga i Upravno vijeće, čije članove imenuje Sabor. Smatra se da se time postigao demokratski kompromis – naime, s jedne se strane htjelo prihvatiti europske norme, a s druge zadržati nadzor nad HRT-om. U Vijeće HRT-a izabrani su uglednici iz različitih dijelova civilnog društva. Kod prvoga izbora urednika bilo je razilaženja u mišljenju Vijeća i Upravnog vijeća HRT-a, odnosno ravnatelja HRT-a kojega je biralo Upravno vijeće. Kada su konačno izabrani urednici Hrvatske televizije i Hrvatskoga radija, prihvaćena je odluka da se oni opstruiraju, što je bilo moguće zahvaljujući izmjeni Zakona o HRT-u. Novi, i sada valjani Zakon o HRT-u iz 2003., ponovno vraća HRT pod kontrolu politike, jer isključivo političari odlučuju kojega će od kandidata izabrati u Programsko vijeće HRT-a, koje zatim imenuje ravnatelja i urednike. Nisu utvrđeni kriteriji za izbor članova Programskoga vijeća HRT-a, iako ih Zakon izričito predviđa. Kako to funkcionira u EU-u pokazuje primjer njemačke javne televizije – tamo 75 posto članova Vijeća ZDF-a i ARD-a biraju izravno nevladine udruge, dok preostali dio od otprilike 25 posto bira Parlament. Budući da takvo rješenje Hrvatska nije uvrstila u svoj Zakon o HRT-u, nema sumnje da će se on kod pristupnih pregovora morati uskladiti s demokratskim standardima za javnu televiziju. Predstavnici civilnoga društva trebali bi imati veću ulogu u postavljanju i imenovanju članova Vijeća, jer postoje neke bojazni glede daljnjih mogućnosti političkog utjecaja na uspostavljena regulatorna tijela.<sup>17</sup> Tijekom 2003. i 2004. prihvaćeni su Zakon o elektroničkim medijima i Zakon o medijima, pa oni danas tvore zakonodavni okvir u području audiovizualne politike.

Zakon o elektroničkim medijima, donesen u srpnju 2003., regulira područje radijskih i televizijskih emisija i elektroničke publikacije te utvrđuje postupak dodjele licencijskih javnim i privatnim radijskim i televizijskim kućama. Vijeće za elektroničke medije (nadzorno regulatorno tijelo) dodjeljuje i oduzima frekvencije, obavlja nadzor i prima prigovore. Prema Mišljenju Europske komisije postupak imenovanja članova Vijeća ne osigurava dovoljnu transparentnost, ni političku neovisnost i pluralizam gledišta, kao ni odgovarajuće financiranje i kadrovsko opremanje takvoga regulatornog tijela. Hrvatska je potpisnica Konvencije Vijeća Europe o prekograničnoj televiziji, a prihvaćeni zakon nije potpuno u skladu s tim dokumentom, kao ni s Direktivom o televiziji bez granica.<sup>18</sup> Još ima nedostataka u

područjima definicija, ovlasti, oglašavanja, promociji europskih djela, zaštiti maloljetnika, važnim priredbama, pravu na odgovor i sudskoj reviziji.

Zakon o medijima (ranije se zvao “Zakon o javnom priopćavanju”), prihvaćen u travnju 2004., regulira temeljna načela rada uglavnom tiskanih medija, kao što su sloboda izražavanja, pravo javnosti na informiranost, zaštita privatnosti i vlasništvo nad medijima. Hrvatska mora osigurati da se u Zakonu o medijima uzme u obzir Članak 10. Europske konvencije o ljudskim pravima te druge odgovarajuće preporuke koje je prihvatio Odbor ministara Vijeća Europe. Zakon o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona iz srpnja 2003., koji je uključivao kriminalizaciju klevete za novinare, poništio je Ustavni sud u studenome 2003., jer nije bio prihvaćen apsolutnom većinom. Sada je važno da u promijenjenom zakonu odredbe o kleveti slijede europske standarde (kako je određeno u presudama Europskoga suda za ljudska prava). Ukratko, potrebne su promjene da bi se gore navedeni zakoni uskladili s europskim standardima, a u skladu s preporukama koje je u veljači 2004. formulirala zajednička stručna misija Vijeća Europe, Europske komisije i OESS-a. Europska komisija nadalje preporučuje, osim pravnog usklađivanja s Direktivom o televiziji bez granica, i sposobnost za sudjelovanje u programima EU-a – Kultura 2000., Media Plus i Obrazovanje u medijima, za koje još nije predviđeno sudjelovanje Hrvatske. Ako se obave ostale pravne prilagodbe i pravno djelotvorno i transparentno provede okvir iz 2003. godine, Hrvatska bi trebala zadovoljiti sve zahtjeve EU-a u srednjoročnom razdoblju od sljedećih 5 godina, kada bi se trebao – prema predviđanjima – dogoditi i ulazak u Europsku uniju.

Možemo zaključiti da od samoga “screeninga” do konačnog završetka pregovora i ulaska u Europsku uniju, proces europskih integracija obuhvaća sve sfere hrvatskoga društva, pa tako i medije. Osim prilagodbe zakonodavstva i uspostave institucija, taj proces znači i temeljitu reformu cjelokupnog društva. Unatoč mnogobrojnim izazovima, pa i strahovima koje donosi priključenje zajednici od oko 470 milijuna ljudi, a tiču se ponajprije pitanja nacionalnog identiteta i gospodarskog opstanka pojedinih gospodarskih grana, ulazak u Uniju donosi više koristi nego štete. I to počevši od međunarodnog priznanja funkcionalnoj demokraciji, mogućnosti odlučivanja unutar zajednice od 25 država – za koju godinu i 27 zemalja – korištenja izdašnih fondova i programa EU-a kojima je svrha što bolja prilagodba određene države europskim standardima i tržišnoj utakmici, preko niza socijalnih i kulturnih prava, primjerice otvorene mogućnosti za mobilnijom edukacijom, usavršavanjem i zapošljavanjem do strogoga pravnog okvira u zaštiti prava manjina, poduzetnika, radnika... Europska unija pruža jedinstvenu mogućnost za snalaženje pojedine države na globalističkoj pozornici. Europska unija ne znači samo prilagodbu zakonodavstva, nego i dosljednu provedbu europskih standarda koje karakterizira demokratsko poštivanje ljudskih prava i pravodobne sankcije u njihovu kršenju. Ista pravila vrijedit će i u području zaštite i korištenja prava na slobodu informiranja i zaštitu medijskih sloboda. Mediji – kao ključni glasnogovornik europskih građana – podliježu pravima, ali i obvezama i, kao nužni korektiv vlasti, i sami su podložni korekciji i zakonima. Hrvatski mediji, koji su od početka ratnih događaja u devedesetim godinama prošlog stoljeća prošli različite faze razvoja i bili su, unatoč zakonodavstvu i potpisivanju Konvencija Vijeća Europe, izvrgnuti protjerivanjima, zastrašivanjima, gospodarskim i političkim

manipulacijama imaju mogućnost čim se prihvati medijsko zakonodavstvo u EU-u zaštititi sebe, a time i krajnje korisnike njihove djelatnosti – hrvatske građane. Prihvaćanjem standarda zaštite struke, informacije i publike hrvatski mediji imaju mogućnost ući u razdoblje demokracije u kojemu se uživaju prava, ali i sankcioniraju njihove povrede i kršenja. To je način na koji hrvatski mediji mogu postati dio europske baštine slobode izražavanja i dio poznatoga europskog slogana: Ujedinjeni u raznolikosti. Ujedinjeni u poštivanju prava i različiti u izražavanju drugačijih mišljenja, hrvatski mediji mogu aktivno pridonijeti promociji europskih standarda.

### BILJEŠKE:

- <sup>1</sup> Turska je pregovore počela 42 godine nakon što je potpisala prvi sporazum o pridruživanju s tadašnjom Europskom ekonomskom zajednicom. Potpisivanje tzv. Ugovora iz Ankare u rujnu 1963. godine imalo je namjeru povezati Tursku i EEZ-e u carinsku uniju koja bi s vremenom, i prema okolnostima, završila punopravnim članstvom.
- <sup>2</sup> Smatra se da je s pregovaračke pozicije Hrvatska donekle u prednosti pred bivšim državama kandidatkinjama, jer – koristeći se njihovim iskustvima – može znatno ubrzati i skratiti tijek pregovora ne ponavljajući iste pogreške, a i Unija je stekla potrebno iskustvo u praksi tijekom prošlih pregovora, pa može ubrzati svoj dio posla.
- <sup>3</sup> Broj država čije stanovništvo čini više od 65 posto stanovništva EU-a
- <sup>4</sup> Regija u ovom kontekstu obuhvaća države Procesu stabilizacije i pridruživanja (Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Makedonija, Srbija i Crna Gora), koje se od Zagrebačkog summita iz 2000. godine naziva još i državama zapadnog Balkana. Taj politički pojam obuhvaćao je države jugoistočne Europe koje do 2000. godine još nisu imale nikakve institucionalne odnose s EU-om. Te države imaju status potencijalnog kandidata, dok se Hrvatska “izdvojila” iz te skupine te postala 2004. država kandidatkinja. Jugoistočnu Europu čine još Bugarska i Rumunjska, no te su države Sporazum o pridruživanju, kao prvi formalni pomak prema EU-u, potpisale još 1993. godine.
- <sup>5</sup> Uputnik Europske komisije i kompletni odgovori Vlade Republike Hrvatske na engleskome i hrvatskome jeziku dostupni su na internetskoj adresi Vlade RH: <http://www.vlada.hr/zakoni/mei/index.htm>
- <sup>6</sup> Uz Odgovore koje je dostavila hrvatska administracija, informacije na temelju kojih je Komisija formirala svoje Mišljenje skupljene su i od različitih međunarodnih organizacija – Vijeća Europe, OEES-a, UNHCR-a, Međunarodnoga kaznenog suda za bivšu Jugoslaviju, Pakta o stabilnosti, MMF-a, Svjetske banke, Europske banke za obnovu i razvitak, Europske investicijske banka i različitih nevladinih udruga.
- <sup>7</sup> Europska komisija je istaknula kako demokracija u Hrvatskoj funkcionira te da su stabilne institucije koje jamče vladavinu prava u kojoj nema većih problema u vezi s poštivanjem temeljnih prava. Kompletno Mišljenje o zahtjevu Republike Hrvatske za članstvo u Europskoj uniji na hrvatskome jeziku dostupno je na internetskoj adresi: [http://www.mei.hr/Download/2004/04/27/Misljenje\\_EK-hrv.pdf](http://www.mei.hr/Download/2004/04/27/Misljenje_EK-hrv.pdf)
- <sup>8</sup> Uvjeti punopravnoga članstva u EU-u, popularnije poznati kao Kopenhagenski kriteriji, definirani su 1993. godine odlukom Vijeća EU-a i podrazumijevaju: a) stabilnost institucija koje osiguravaju demokraciju, pravnu državu, poštivanje ljudskih prava i prava manjina; b) djelotvorno tržišno gospodarstvo; c) sposobnost tvrtke da izdrže tržišni pritisak snaga u Uniji; d) sposobnost da se preuzmu obveze iz članstva, uključujući provedbu ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije te e) potpuno usvajanje i provedbu pravne stečevine EZ-a. Ti su kriteriji primijenjeni na deset novih država članica EU-a, i bit će kriterij za sve ostale države kandidatkinje i one koje će to postati. Europska unija je tim kriterijima, kao uvjet za približavanje Uniji, državama regije dodala i dva nova uvjeta – suradnju sa Sudom u Haagu i regionalnu suradnju.

- <sup>9</sup> Makedonija je predala zahtjev i dobila Upitnik koji je ispunila i krajem ove godine čeka Mišljenje Europske komisije, koje će joj, ako bude pozitivno, omogućiti da postane država kandidatkinja – status koji Hrvatska ima od 2004. Bosna i Hercegovina još nije niti počela pregovore o SSP-u, Albanija se o početku pregovora o Sporazumu dogovara od 2003. godine, a Srbija i Crna Gora je počela pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju početkom listopada ove godine, što je Hrvatska učinila prije 5 godine.
- <sup>10</sup> Ulaskom u Uniju nove države članice zabilježile su rast BDP-a za oko 5 posto, dok je samo godinu dana ranije njihov prosječni BDP bio oko 3 posto. Podaci govore za sebe – Letonija je u godini ulaska u EU zabilježila BDP od 8,5 posto, dok su recimo Litva, Estonija, Slovačka i Poljska imale prosječni rast od 6 posto, što nije predviđeno ni u najoptimističnijem scenariju Europske komisije. Ulazak u EU za nove države članice značio je velika ulaganja, posebice u infrastrukturu i istraživanja, porast izvoza, znatan rast ulaganja, uzlet na tržištima dionica, veća ulaganja u zaštitu okoliša i inovacije, porast turista za oko 25 posto, budući da stanovnici “stare” Europe žele otkriti novu Europu. U gospodarske prednosti ubrajaju se i neograničeni pristup tržištu od blizu 500 milijuna ljudi, podizanje kvalitete proizvoda, a time i konkurentnosti, razvoj i povećanje prometa i transporta, slobodno sudjelovanje na svim natjecanjima za javne nabave raspisanim u EU-u...
- <sup>11</sup> Više informacija dostupno je na internetskoj stranici: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/0,,contentMDK:20268176~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:258599,00.html>
- <sup>12</sup> [http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/croatia/economical\\_profile.htm](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/croatia/economical_profile.htm)
- <sup>13</sup> Vijeća Europske unije, Europskog parlamenta, Europske komisije, Europskog suda i Europskoga revizorskoga suda.
- <sup>14</sup> Njemačka ima 82,4 milijuna stanovnika, Danska 5,4, Finska 5,2, Litva 3,5 i Slovačka 5,4 milijuna.
- <sup>15</sup> “CIA World Handbook 2005.”, dostupno na internetskoj adresi: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/>
- <sup>16</sup> Izdvojeni slučaj novinarkе Helene Puljiz u ovom se članku neće analizirati, jer bi oduzeo prostor za detaljniju analizu, budući da je primarni interes predstaviti zakonodavnu prilagodbu “medijskog” zakonodavstva EU-a i RH-a.
- <sup>17</sup> Sabor se 17. listopada 2003. složio s izborom članova Vijeća. Šest članova imenovala je prijašnja koalijska vlada, a pet oporba. Vijeće se sastoji od 11 članova iz različitih skupina civilnog društva. Od 11 članova Vijeća, šestero je imenovano na 4 godine, dok je za petero imenovanih na dvije godine mandat istekao u listopadu 2005. HDZ je u saborskoj raspravi 14. listopada 2005., unatoč ponovnom odbijanju, na sjednici na kojoj je bio i premijer Sanader, ipak odlučio za članicu Programskoga vijeća HRT-a prihvatiti čelnicu GONG-a Suzanu Jašić, koju je Klub HDZ-a optuživao da krši Zakon o HRT-u. Odlukom Hrvatskog sabora, za članove Vijeća imenovano je 18. listopada petero novih članova s mandatom od četiri godine.
- <sup>18</sup> Direktiva o televiziji bez granica stvara uvjete za slobodno kretanje radiodifuzije i televizijskih nakladnika unutar EU-a. Ta direktiva uključuje temeljne zajedničke zahtjeve o ovlasti, oglašavanju, važnim priredbama, promociji europskih djela, zaštiti maloljetnika i javnom redu i pravu na odgovor.

**LITERATURA:**

Baldwin R., François J. R., Portes R. (1997) "The Costs and Benefits of Eastern Enlargement", *Economic Policy* br. 24

Boeri T., Brücker H. (2000) *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States*. European Integration Consortium: Berlin i Milano

DG for Economic and Financial Affairs (2001) *The Economic Impact of Enlargement*, Bruxelles

Europska komisija (2004) *Commission Opinion on Croatia's Application for Membership of the European Union*, COM(2004) 257 final, Bruxelles

Europska komisija (2003) Country Strategy Paper for Croatia 2002 – 2006 CARDS, Bruxelles

Grabbe H. (2001) *Profiting from EU Enlargement*. Centre for European Reform.

O'Donnell G., Schmitter P.C. (1986), *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*. Johns Hopkins University Press: Baltimore

Rustow D. A. (1970) "Transitions to Democracy: Towards a Dynamic Model", *Comparative Politics*, Vol. 2

**Web stranice:**

<http://www.vlada.hr>

<http://www.mei.hr>

<http://web.worldbank.org>

<http://www.europa.eu.int/comm/enlargement>

<http://www.cia.gov>

**Nataša Beširević**

## **Croatia and the EU – Opening of the Negotiations: Harmonisation of the Media Legislation with the European Standards**

### **SUMMARY**

Formal beginning of the negotiations with the EU on October 3rd this year marked a new step in intensifying of the proces of the EU integrations in Croatia. This article will provide an overview of the present situation, future steps in negotiations with the EU, as well as a brief survey of the relations between Croatia and the EU that led to the opening of the negotiations. The author analyses the positive and negative aspects of Croatia's entry into the EU, as well as the impact of the beginning of the negotiations. Based on the existing experience, especially that of the new EU member states, this article will explain why Croatia's entering the EU, in spite of the numerous challenges and problems, is positive for Croatian society. It also explains how the Croatian journalists and media so far participate in the available Community programmes. The national programmes for joining the EU represent detailed annual reports on the implementaton of the Governmental activites in European integration. These are now published for the third year in succession, based on the regulal reports of the European Commission on the implementation of the SAA and the Commission's Opinion on Croatia's Application for Membership in the European Union. The present article will analyse the development of Croatia's haromisation with the EU's *acquis communautaire*, namely in the area of freedom of electronic and printed media and the institutional framework of the Croatian radio and television as the most influential media in Croatia. The article will conclude with the recommendations for the further development of the obligatory harmonisation of the media legislation with the European standards.

Key words: European integrations, European Union, Croatia, media legislation, media freedom