

# Razvoj medijske politike u Slovačkoj i Hrvatskoj

---

**Bosiljevac, Ivana**

**Master's thesis / Diplomski rad**

**2019**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:114:345830>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-03-14**



*Repository / Repozitorij:*

[FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / dissertations](#)



**Sveučilište u Zagrebu**  
**Fakultet političkih znanosti**  
**Diplomski studij novinarstva**

**Ivana Bosiljevac**

**RAZVOJ MEDIJSKE POLITIKE U  
SLOVAČKOJ I HRVATSKOJ**

**DIPLOMSKI RAD**

**Zagreb, 2019.**

**Sveučilište u Zagrebu**  
**Fakultet političkih znanosti**  
**Diplomski studij novinarstva**

# **RAZVOJ MEDIJSKE POLITIKE U SLOVAČKOJ I HRVATSKOJ**

**DIPLOMSKI RAD**

**Mentor: prof.dr.sc. Zdravko Petak**  
**izv.prof.dr.sc. Dagmar Radin**  
**Studentica: Ivana Bosiljevac**

**Zagreb,**  
**rujan 2019.**

Izjavljujem da sam diplomski rad *Razvoj medijske politike u Slovačkoj i Hrvatskoj*, koji sam predala na ocjenu mentoru prof. dr. sc. Zdravku Petaku i mentorici izv.prof.dr.sc. Dagmar Radin, napisala samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obaveza na ovom ili nekom drugom učilištu, te da na temelju njega nisam stekla ECTS bodove.

Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivala etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16.-19. Etičkoga kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

---

Ivana Bosiljevac

**Lk 1, 37**

*Mojim roditeljima, koji su mi bezuvjetna podrška u svemu.*

## SADRŽAJ

<b>1. Uvod.....</b>	<b>1.</b>
1.1. Metodologija.....	2.
<b>2. Teorijski okvir .....</b>	<b>3.</b>
2.1. Fazni model stvaranja javnih politika.....	4.
2.1.1. Postavljanje dnevnog reda .....	5.
2.1.2. Formulacija .....	6.
2.1.3. Odlučivanje.....	7.
2.2. Medijska politika .....	8.
2.2.1. Medijska politika u postkomunističkim zemljama .....	10.
<b>3. Povijesni kontekst razvoja medijske politike.....</b>	<b>12.</b>
3.1. Slovački slučaj.....	12.
3.2. Hrvatski slučaj .....	14.
<b>4. Medijska politika u Slovačkoj .....</b>	<b>15.</b>
4.1. Od pada komunizma do raspada Čehoslovačke .....	15.
4.2. Mečiarova vladavina .....	16.
4.3. Medijska politika tijekom pristupnih pregovora s EU-om .....	17.
4.4. Medijska politika Slovačke kao punopravne članice EU-a.....	19.
<b>5. Medijska politika u Hrvatskoj .....</b>	<b>22.</b>
5.1. Ratni period .....	23.
5.1. Vladavina dr. Franje Tuđmana .....	25.
5.1. Promjena vlasti na početku novog tisućljeća.....	25.
5.1. Proces pristupanja Europskoj uniji .....	27.
<b>6. Uloga Europske unije u kreiranju medijske politike .....</b>	<b>30.</b>
<b>7. Komparativna analiza razvoja medijske politike u Slovačkoj i Hrvatskoj .....</b>	<b>32.</b>
7.1. Postavljanje dnevnog reda .....	33.
7.2. Formulacija.....	34.
7.3. Odlučivanje.....	35.
<b>8. Zaključak .....</b>	<b>36.</b>
<b>9. Popis literature .....</b>	<b>38.</b>
<b>10. Sažetak.....</b>	<b>41.</b>
<b>11. Abstract .....</b>	<b>42.</b>

## 1. UVOD

Javne politike odnose se na širok spektar djelovanja državnih vlasti te je njihov glavni kreator izvršna vlast neke zemlje. One se definiraju „kao „sve ono što vlast/vlada odabire da će učiniti ili da neće učiniti“ (Dye, 1987: 3). Odnose se na pitanja o pravilnim odlukama vlade (Colebatch, 2005: 34), jer se javne politike konvencionalno shvaćaju kao izbori koje ponajprije čini vlada“ (Petek, 2012: 38-39). Nerijetko se identificiraju s resorima vlade, odnosno ministarstvima, dok je njihova najčešća podjela na 5 osnovnih kategorija. „To su: (1) klasnični državni resori, (2) ekonomske politike, (3) socijalne politike, (4) posebne sektorske politike i (5) ostale politike kao najheterogenije područje“ (Petek, 2012: 38). Medijska politika svrstava se u posebne sektorske politike koje su općenito vrlo raznolike, nemaju zajedničkih karakteristika, stoga nisu osobito srodne.

Medijska politika vrlo je zanimljivo polje istraživanja iz pozicije novinara i medijskih stručnjaka, ali i iz pozicije politologa, stoga je odabrana kao tema ovog diplomskog rada jer u sebi objedinjava i novinarstvo i politologiju. Naglasak je stavljen na hrvatsku medijsku politiku, dok je Slovačka odabrana kao zemlja za komparaciju jer je imala sličan politički put od pada komunizma krajem 1980-ih. Obje zemlje izašle su iz višenacionalnih država, iako na različite načine. Isto tako, obje su imale iskustvo autoritarnih vladara u drugoj polovici 90-ih godina prošlog stoljeća: Slovačkom je vladao Vladimir Mečiar, dok je u Hrvatskoj na vlasti bio Franjo Tuđman. No, 2004. Slovačka postaje punopravna članica Europske unije, dok je put Hrvatske do članstva, zbog posljedica Domovinskog rata i drugih razloga, trajao gotovo desetljeće duže.

Vremensko razdoblje u kojem će se analizirati medijska politika dvije zemlje jest od pada komunizma 1989. u Čehoslovačkoj i prvih parlamentarnih izbora u Hrvatskoj 1990. godine do ulaska Hrvatske u Europsku uniju 2013. Cilj rada jest prikazati razvoj medijske politike dviju spomenutih zemlja tijekom gotovo 25 godina i komparirati načine na koji su se medijske politike mijenjale. Glavno pitanje koje se postavlja u radu jest kako se oblikovala medijska politika u Hrvatskoj i Slovačkoj od početka njihove tranzicije do hrvatskog ulaska u Europsku uniju. *Policy* procesi u području medija nisu bili planirani strateški, već se medijska politika kreirala nekonzistentno, bez postavljanja dugoročnih ciljeva. Zakoni i odluke donošeni su *ad hoc* te su kreirani u skladu s aktualnom političkom situacijom i pod utjecajem ideološkog opredjeljenja političke opcije na vlasti. Također, medijska politika ni u kojem trenutku nije stavljena visoko na listi prioriteta, već je bila marginalizirana u usporedbi s ostalim javnim politikama.

Središnji dio rada sastavljen je od više dijelova. U prvom dijelu daje se analiza faznog ciklusa stvaranja javnih politika prema kojem se analizira medijska politika. Naglasak je

stavljene na prve tri faze: postavljanje politike na dnevni red, formulaciju i odlučivanje jer su faze implementacije i evaluacije bile izrazito problematične zbog političkog stanja u Slovačkoj i Hrvatskoj, posebno tijekom 1990-ih. Također, odabrane su ove tri faze i zbog opsega rada, dok će implementacija i evaluacija biti spomenute samo u analizi faznog *policy* modela. Potom slijedi kratki osvrt na povijesni kontekst u kojem su se stvarale medijske politike (rascjep Čehoslovačke, rat u Hrvatskoj, vladavina Mečiara, odnosno Tuđmana, pristupni pregovori za ulazak u Europsku uniju itd.).

Analiza slovačke medijske politike podijeljena je u četiri razdoblja: 1) razdoblje od pada komunizma do raspada Čehoslovačke, 2) razdoblje vladavine Vladimira Mečiara, 3) razdoblje od 1998. do ulaska u Europsku uniju 2004. te 4) razdoblje od 2004. do 2012. Na sličan se način pristupilo i hrvatskoj medijskoj politici. Prvo analizirano razdoblje jest 1) od prvih parlamentarnih izbora do kraja rata 1995., 2) slijedi vladavina dr. Franje Tuđmana u mirnom razdoblju, 3) potom period od promjene vlasti 2000. do dobivanja statusa kandidata za članstvo u EU i na kraju 4) razdoblje pristupnih pregovora s Europskom unijom. U oba dijela cilj je pokazati kako se medijska politika stvarala s obzirom na političku situaciju u zemlji, ali i u širem europskom kontekstu. Na kraju, slijedi komparativna analiza u kojoj se žele pronaći sličnosti i razlike u razvoju hrvatske i slovačke medijske politike.

## **1.1. Metodologija**

„Analiza javnih politika odnosi se na način stjecanja specijalističkog znanja neophodnog za proces stvaranja politika“ (Petak, 2014a: 30). Iz akademske perspektive ovo istraživanje je istraživanje posebne javne politike, odnosno sektorske politike. Medijska politika, kao posebna javna politika, analizira se kroz fazni model stvaranja javnih politika. Kružni fazni model koristan je analitički i metodološki alat. „S metodološke strane takav pristup smanjuje kompleksnost kreiranja javnih politika razbijanjem na manji broj etapa i podetapa, od kojih se svaka može istraživati samostalno ili u uvjetima njene povezanosti s jednom ili svim ostalim fazama ciklusa“ (Howlett, Giest: 2013: 24). U ovom radu fokus je stavljen na tri početne faze *policy* ciklusa: postavljanje dnevnog reda, formulaciju i odlučivanje.

Spomenute tri faze stvaranja medijske politike analiziraju se u dvije zemlje: Slovačkoj i Hrvatskoj kako bi se na kraju mogle usporediti. „Kompariranje je prirodan način da se informacije stave u kontekst u kojem se mogu ocijeniti i interpretirati“ (Burnham i dr., 2006: 61). U ovoj komparativnoj *policy* studiji korištene su kvalitativne metode jer se o usporedbi dviju zemalja te se „nastoje utvrditi i razmjeri svojstva, obilježja i značajke objekata istraživanja“ (Landman, 2008: 33). Radi se o binarnoj studiji dviju zemalja koje su odabrane



zbog svojih sličnosti u povijesno-političkom i društvenom razvoju, stoga se očekuje da će rezultati komparativne *policy* analize biti slični. Razvoj slovačke i hrvatske medijske politike prati se kroz više vremenskih razdoblja koja su, prema Brzezinskom, kategorizirana u tri etape razvoja medijske politike sukladno razvoju demokratskog sustava: etapa proboja, etapa trajanja promjene i etapa nastanka stabilnog demokratskog sustava.

U ovom radu temeljni način prikupljanja podataka jest analiza službenih dokumenata, poput ustava, zakona kojima su oblikovane medijske politike i regulirani mediji u dvjema zemljama te dokumenata Europske unije koji se tiču medijskog sektora. Nadalje, rad se temelji na pregledu literature koja definira javne politike, fazni model stvaranja istih s posebnim naglaskom na fazu postavljanja dnevnog reda, fazu formulacije te fazu odlučivanja. Uz tu literaturu korišteni su i znanstveni članci koji govore o medijskoj politici s ciljem formiranja sveobuhvatnog teorijskog okvira za analizu. Knjige i znanstveni članci koji tematiziraju medijsku politiku u Slovačkoj, odnosno Hrvatskoj korišteni su kao temelj za *policy* analizu. Za slučaj Slovačke većinom su korišteni znanstveni radovi Andreja Školkaya, dok su za analizu medijske politike u Hrvatskoj korišteni radovi različitih autora.

Analizom navedenih dokumenata i znanstvene literature nastoji se utvrditi na koji se način razvijala medijska politika u Slovačkoj i Hrvatskoj od početka 90-ih godina prošlog stoljeća pa do hrvatskog pridruživanja Europskoj uniji. Cilj je pokazati kako je medijska politika u obje zemlje stvarana nekonzistentno i bez dugoročnog plana te kako su politički akteri, posebice oni na vlasti, ostavili veliki trag u njenom oblikovanju.

## **2. TEORIJSKI OKVIR**

Javne politike označavaju aspekt politike koji se u engleskom jeziku označava pojmom *policy*. U središtu ovog pojma nalazi se „rješavanje problema, ne borba za moć, izbor između alternativnih putova kojima se ti problemi mogu rješavati“ (Petak, Petković, 2014: 93-94). Dakle, javne politike imaju za cilj rješavati probleme u zajednici koji mogu biti demografske, ekonomske, ekološke i socijalne prirode itd. Javne politike možemo podijeliti sukladno resorima vlade, iako postoje i one za koje nisu osnovana zasebna ministarstva ili postoji jedno ministarstvo koje okuplja više politika iz sličnog područja. „Politika koja je izdvojena u zasebno ministarstvo i/ili politika koja je istaknuta u nazivu ministarstva upućuje na to da je riječ o sadržajima koje respektivna vlada smatra najvažnijima i kojima daje prednost u svojem djelovanju“ (Petek, 2012: 43). Medijska politika, koja je tema ovog rada, nije visoko na listi prioriteta vlada, ne postoji ministarstvo zaduženo isključivo za nju, već je i u slovačkom i u hrvatskom slučaju svrstana u resor kulture.

Vlast ima ključnu ulogu u konstituciji javnih politika. „Vlada je najznačajniji *policy* akter, a njezino je djelovanje ključno u kreiranju javnih politika. Javne politike stoga se određuju kao skup odluka i aktivnosti vlade“ (Petek, 2012: 41). Uz vladu, kao organ izvršne vlasti, u oblikovanju javnih politika sudjeluju i drugi akteri: parlament i njegovi odbori, predsjednik države, nositelji sudske vlasti, jedinice lokalne i regionalne uprave i samouprave, ostala tijela državne uprave i javnog sektora, poput raznih zavoda i agencija. „Postoji mnoštvo aktera izvan vlasti – mediji, ekonomski akteri (tvrtke, poslovni lobiji, strukovna udruženja), akteri civilnog društva (sindikati, nevladine udruge, društveni pokreti i građanske inicijative), istraživačke organizacije i sveučilišta, izvanparlamentarne stranke, međunarodni vladini i nevladini akteri, građani i javnosti (Petek, 2012b: 123-131) – koji sudjeluju u kreiranju javnih politika“ (Petek, 2012: 41) i koji imaju određeni utjecaj na političke elite i javnost te mogu detektirati probleme u društvu i ponuditi rješenja za iste. „Javne politike uključuju dokumente kao što su ustavi, statuti, sudski slučajevi, kao i smjernice agencija, državni i lokalni zakoni te stvarne prakse“ (Schneider, 2013: 222) koje obavljaju organizacije ili pojedinci.

## **2.1. Fazni model stvarnja javnih politika**

Najčešći način kojim se prikazuje proces stvaranja javnih politika jest fazni model. On sadrži pet faza koje imaju kružni tijek. Naglasak u faznom modelu jest detektiranje problema i odabir najboljeg rješenja te potom evaluacija ostvarenih rezultata. „Unutar faznog modela javne su politike opisane kao izbor, kao nizanje koraka koji izražavaju racionalističko razumijevanje procesa stvaranja politika“ (Petak, Petek, 2014c: 133). Pet je osnovnih etapa u faznom modelu: 1) postavljanje dnevnog reda, 2) formulacija, 3) odlučivanje, 4) implementacija i 5) evaluacija. Ovako prikazan proces stvaranja javnih politika „kao skup međusobno povezanih faza daje opći „okvir“ za razumijevanje procesa razvoja politika“ (Howlett, Giest: 2013: 17). No, fazni model ne otkriva nam suštinu određene javne politike, ni relevantne aktere uključene u proces stvaranja i njihovu motivaciju, ni postoje li neki uzorci po kojima se različite politike oblikuju. Ipak, jednostavan je alat za *policy* analizu jer se u faznom modelu lako mogu odvojiti etape u stvaranju javne politike te se mogu analizirati zajedno ili odvojeno.

Početak procesa stvaranja javnih politika čini faza postavljanja dnevnog reda ili agende. U njoj se definira problem, odnosno neko nepoželjno društveno stanje koje treba promijeniti, te određuje poželjno buduće stanje, odnosno postavljaju se ciljevi neke politike. U fazi formulacije odabire se jedno od ponuđenih rješenja problema, odnosno „zainteresirani akteri definiraju, razmatraju, prihvaćaju ili odbacuju opcije koje se pojavljuju kao moguća rješenja nekog problema s kojim se suočava zajednica“ (Petak, Petek, 2014c: 65). U trećoj fazi u kojoj

se donosi odluka odabrana rješenja se formaliziraju u vidu zakona ili propisa. Slijedi implementacija u kojoj se odabrana i formalizirana rješenja provode. Najvažniji u fazi implementacije jesu *policy* instrumenti. Oni se koriste za provođenje javne politike kako je osmišljano u fazi formulacije i odlučeno u fazi donošenja odluke. Posljednja faza *policy* ciklusa jest evaluacija u kojoj se procjenjuje je li cilj politike ostvaren ili ne. Prema definiciji Davida Nachmiasa evaluacija označava procjenu učinaka javne politike na ciljani problem iz perspektive ostvarenja ciljeva (Howlett, Giest: 2013: 23) postavljenih u prethodne četiri faze *policy* ciklusa. Važno je naglasiti kako cilj evaluacije nije odlučiti je li određeno *policy* rješenje uspjelo ili propalo, već izvući pouke te modificirati daljnje korake u kreiranju iste javne politike (Howlett, Giest: 2013: 24).

### **2.1.1. Postavljanje dnevnog reda**

„Postavljanje dnevnog reda jest početna faza procesa stvaranja politika“ (Petak, Petek, 2014b: 131) u kojem se detektiraju problemi u javnim politikama i određuju ciljevi koji se žele ostvariti rješavanjem detektiranih problema. Dnevni red javnih politika uključuje društvene probleme i javna pitanja na koje se (ne) usmjerava pozornost vlasti. „Da bi neko društveno stanje postalo problem javnih politika mora biti: nezadovoljavajuće, društveno konstruirano kao kolektivni problem, ono mora postati prioritet, na kraju, institucije vlasti moraju nešto činiti da bi ga riješile“ (Petek, 2014: 54). U ovoj fazi *policy* ciklusa uključen je velik broj aktera koji imaju različite interese: jedan dio želi skrenuti pozornost na određenu temu, dok drugi dio želi spriječiti da ta ista tema dođe na dnevni red. „Važna je i priroda pojedinog problema, jer njegovo postavljanje na agendu ovisi i tome utječe li on na cjelokupno stanovništvo ili samo na neku manju skupinu, pa onda i o tome koliku javnu potporu može mobilizirati“ (Petak, Petek, 2014b: 131).

Iako postoji velika količina problema u svakom društvu, mali je udio onih koji uspiju doći na dnevni red. Američki politolozi Cobb, Ross i Ross razvili su tri osnovna obrasca postavljanja problema na dnevni red. U prvom obrascu problem potenciraju nevladine organizacije te ih vlada preuzima i postavlja na dnevni red, dok u drugom vlada sama odabire probleme koje će postaviti na dnevni red te upoznaje javnost s njima. Treći tip ističe određene utjecajne skupine u društvu koje upoznaju donositelje odluka s problemima i potiču ih na stvaranje javne politike, s kojom javnost ne mora nužno biti upoznata. John Kingdon u svojem je istraživanju javnih politika uveo pojam prozora mogućnosti (*window of opportunity*) kod postavljanja društvenog problema na dnevni red. Kingdon navodi kako na otvaranje prozora

utječu karakteristike društvenih pitanja (problemska struja), karakteristike političkih institucija (politička struja) te razvoj *policy* rješenja (*policy* struja). (Howlett, Giest: 2013: 17-18)

Faza postavljanja određenog problema na dnevni red ili agendu ističe društvena pitanja koja trebaju odgovore u vidu javnih politika. Društvena pitanja koja dobiju dovoljno pažnje javnosti ili donositelja odluke lakše dolaze na dnevni red. Najčešće na dnevni red dolaze pitanja od interesa političke vlasti. „Politička agenda – definirana kao kolektivna pažnja izabranih nacionalnih donositelja odluka – važna je za javne politike“ (Green-Pedersen, Mortensen, 2013: 170) jer je to najlakši put da određeni društveni problem dobije svoje *policy* rješenje. Veliki utjecaj na političku agendu mogu imati masovni mediji jer su oni najbolji alat za isticanje ili prikrivanje društvenih pitanja. Mediji kao kritičari vlasti mogu informirati javnost o određenoj etapi u oblikovanju javnih politika i na taj način modificirati ponašanje donositelja odluka ili provoditelja politike, primjerice. Mediji se koriste uokviravanjem (*framing*) kako bi određene probleme i pitanja u društvu istaknuli tako da im daju više prostora i više informiraju javnost o njima (Soroka i dr., 2013: 204, 206). Ipak, *policy* promjene mogu se dogoditi i kada pitanja nisu politizirana, nego kad na njihovo rješavanje potaknu interesne skupine, stručnjaci i sl. (Green-Pedersen, Mortensen, 2013: 172).

### 2.1.2. Formulacija

Nakon što se određeni problem postavi na dnevni red „zainteresirani akteri definiraju, razmatraju, prihvaćaju ili odbacuju opcije koje se pojavljuju kao moguća rješenja nekog problema s kojim se suočava zajednica“ (Petak, Petek, 2014a: 65). U ovoj fazi *policy* ciklusa prvo se identificiraju opcije za rješenje problema, procjenjuju se njihovi učinci i moguće posljedice, uspoređuju se, a potom se neke prihvaćaju, a neke odbacuju. Formulacija zahtijeva „preciznije definiranje ciljeva javne politike; operativne elemente, što znači instrumente koji se trebaju upotrebljavati da bi javna politika bila djelotvorna; političko-administrativne aranžmane, koji podrazumijevaju specifikaciju tijela čija će dužnost biti implementiranje javnih politika; proceduralne elemente, odnosno pravila koja se trebaju slijediti pri implementaciji javne politike“ (Hill, 2010: 168).

U fazi formulacije sudjeluju oni akteri koji imaju određeno znanje o području za koje se stvara politika, što je dovelo do stvaranja tzv. epistemičkih zajednica<sup>1</sup> u izradi politika. Radi se o „labavim skupinama stručnjaka ili osiguravatelja znanja u procesu donošenja odluka, kojima

---

<sup>1</sup> Epistemičke zajednice definirao je Peter M. Haas kao „skupine stručnjaka, često iz različitih disciplina, koje proizvode relevantno političko znanje o složenim tehničkim pitanjima (Haas, 1992a :16)“ (Dunlop, 2013: 229).

se otvaraju nove mogućnosti za utjecaj na *policy* alternative“ (Howlett, Giest: 2013: 19). Njihova snaga jest osiguranje nadzora nad prenošenjem znanja te na taj način usmjeravaju proces stvaranja javnih politika. Epistemičke zajednice pomažu u fazi formulacije javnih politika objašnjavajući uzročno-posljedične veze, dajući savjete o mogućem razvoju javne politike, usmjeravajući pozornost donositelja odluka na povezanost problema na određenom području i sl. Akteri u fazi formulacije mogu biti svi oni koji imaju određeni interes za rješavanje konkretnog pitanja, što uključuje državne dužnosnike i službenike, članove civilnih organizacija, predstavnike privatnog sektora, medije, znanstvenike, građane, ponekad i neke međunarodne aktere. Kad se oni povežu s ciljem pronalaska najboljeg javnopolitičkog rješenja za određeno društveno pitanje, nazivaju se *policy* mrežama.

Dizajn javne politike događa se u fazi formulacije te se kod njega razmatraju sastavnice politike te hoće li one „funkcionirati kao cjelovit paket kojim se pokušava riješiti neki problem“ (Petak, 2014b: 53). Dizajn je vrlo bitan jer o njemu ovisi i faza implementacije, odnosno provedba politike. Cilj *policy* dizajna uvijek je napredak te pozitivni ishodi kreirane javne politike. „Racionalistički pristup definira *policy* dizajn kao racionalni i sistematički napor kako bi se postigla djelotvorna i učinkovita politika“ (Schneider, 2013: 218). Djelotvorna i učinkovita politika postiže se primjenom stečenog znanja i iskustva o određenoj politici i usvajanjem djelovanja koje bi ju moglo pospješiti. Schneider i Ingram govore o *policy* dizajnu s naglaskom na sadržaj javne politike u instrumentalnom i simboličkom obliku (Schneider, 2013: 218). One žele naglasiti kako se kreiranje javnih politika ne događa u potpuno racionalnim uvjetima, već da postoji utjecaj, primjerice, političkih i osobnih, a ne samo *policy* interesa donositelja odluka. Dizajn javnih politika često se kopira ili posuđuje od sličnih javnih politika u drugim zemljama. Glavne karakteristike koje sadrži svaki *policy* dizajn su: „ciljevi ili problemi koje treba riješiti, ciljne populacije, koristi ili opterećenja za distribuirati, mehanizme za povezivanje alata, obrazloženja, osnovne pretpostavke, implementacijske strukture te društvene konstrukcije (ciljnih skupina, ciljeva i ostalih elemenata) (Schneider and Ingram 1997)“ (Schneider, 2013: 223).

### **2.1.3. Odlučivanje**

Treća faza u *policy* ciklusu jest odlučivanje. Radi se o točki „u kojoj se formalno izglasava neko rješenje problema te mu se tako daje politička legitimnost“ (Petek, Petković, 2014: 118). U ovom dijelu stvaranja javnih politika sudjeluju samo oni akteri koji donose odluke u obliku zakona ili propisa, dakle državna vlast u vidu parlamenta ili vlade. Donositelji odluka „postignu bolje rezultate kad prvo odrede cilj; istraže alternativne strategije za njegovo

postizanje; pokušaju predvidjeti posljedice i vjerojatnost da će se neka od njih ostvariti i potom odaberu opciju koja maksimizira potencijalne benefite uz najmanji trošak ili rizik (Gawthrop 1971; Carley 1980; Cahill and Overman 1990)“ (Howlett, Giest: 2013: 20). Racionalni model odlučivanja pretpostavlja potpunu informiranost donositelja odluka. No, teško je odluke donositi na čisto racionalan način jer je proces stvaranja javnih politika često obilježen političkim pregovorima i kalkulacijama koje umanjuju razinu racionalnosti. Također, donositelji odluka ne mogu uvijek biti u potpunosti politički neutralni ili dovoljno kompetentni za određeno područje te nerijetko odlučuju u stanju nepotpune informiranosti o određenom pitanju. Zbog toga češće mogu odlučivati prema modelu ograničene racionalnosti.

Ograničena racionalnost nastala je kao kritika bihevioralnog pristupa i naglašava granice racionalnog odlučivanja. Temelj bihevioralnog pristupa su informacije. U fazi odlučivanja donositelji odluka obično nemaju potpunu analizu problema, a ni dovoljno vremena da dobiju sve informacije da mogu donijeti potpuno racionalnu odluku. Odluke se donose na temelju dostupnih informacija te se oblikuju pretpostavke o ishodima javnih politika, odnosno nastoji se donijeti najbolja moguća odluka s obzirom na kontekst u kojem se donosi. „Donositelji odluka pretpostavljaju da znaju dimenzije problema i primjenjuju poznato rješenje iz sjećanja“ ili se „mogu uključiti u potragu za novim rješenjima“ (Jones, Thomas, 2013: 277). Ipak, češće se primjenjuje prva opcija.

Isto tako, dobro je poznat i inkrementalni model odlučivanja koji je razvio američki politolog Charles Lindblom. Njegov inkrementalni model govori o „procesu „kontinuiranog građenja iz trenutne situacije, korak po korak i po malim stupnjevima“ ili koracima u kojima su politike nepromjenjivo razvijane kroz proces „uzastopnih ograničenih usporedbi“ s onim ranijima koje su već poznate donositeljima odluka (Lindblom 1959)“ (Howlett, Giest: 2013: 21). Petek i Petković navode još i model kante za smeće kojeg karakterizira kaos i organizirana anrhija te na donošenje odluka utječe ispreplitanje četiri toka: tok problema, tok rješenja, tok odlučitelja te tok prigoda za odlučivanje (2014: 118).

## **2.2. Medijska politika**

„Medijska politika je u najširem smislu nastojanje društva da u sustavu društvenih diskursa zakonima uredi medijski diskurs“ (Zgrabljić, 2003: 62). Mediji se stalno razvijaju i mijenjaju, a s njima i medijska politika. Radi se o jednom od *policy* područja koje obuhvaća širok spektar pitanja koja u sebi sadrže političku, ekonomsku i institucionalnu dimenziju. Medijska politika može se definirati kao „regulacija „različitih masovnih medija (radija, televizije i novina) i telekomunikacija, koje u eri digitalne konvergencije uključuju nove

digitalne i *online* medije, kompjutere i Internet“ (Iosifidis, 2011, p. 7)“ (Papathanassopoulos, 2015: 769). Od sredine 1980-ih društvo je napredovalo u tehnološkom i ekonomskom smislu, što se odrazilo i na medijsku politiku. Iz tog razloga internet i novi mediji moraju biti uključeni kod oblikovanja medijske politike, budući da tehnološki razvoj i napredak uvelike mijenja tradicionalne *policy* procese. Također, valja naglasiti da se radi o jednom od najdelikatnijih *policy* područja jer politički akteri koji su na vlasti i koji su „objekt novinarskih istraživanja su isti oni koji postavljaju pravila za medije i novinarstvo“ (Trappel, 2014: 239).

Medijska politika zahtijeva interdisciplinarni pristup. Poseban naglasak stavlja se na sociološki i politološki aspekt zbog političke odluke koja se donosi u određenom društvenom kontekstu. Odluku donose politički akteri koji čine odlučivačke strukture te donesena politika ima svoje javnopolitičke ishode. Ne treba zanemariti ni ekonomski i tehnološki aspekt medijske politike, budući da veliku ulogu u njenom oblikovanju igra tržište te posebice tehnološki razvoj. „Medijska politika je po prirodi multidimenzionalna jer su problemi koji se tiču analize javnih politika jednostavno prekompleksni da bi se dopustilo rješenje temeljeno na jednoj disciplini“ (Papathanassopoulos, 2015: 771). Iz tog razloga može se reći kako je smjer u kojem je oblikovana medijska politika pokazatelj sveukupne vladine politike i cjelokupne političke sfere jednog društva.

U kreiranju medijske politike jedni od najbitnijih aktera jesu javni mediji. Javni mediji imaju pet zajedničkih katakaarakteristika: 1) univerzalni su, dostupni i u službi svih građana; 2) financiraju se iz javnog novca; 3) politički su neutralni i neovisni o trenutnoj vlasti, dakle služe javnom interesu te imaju demokratsku odgovornost; 4) njihov program uključuje sadržaj za zanemarene društvene skupine i manjine; 5) njihov glavni cilj je kvaliteta programa koji ispunjava sve potrebe svih građana (Zgrabljčić, 2003: 63). Također, vrlo je važno sudjelovanje javnosti jer kad su „mediji pod nadzorom države, marginaliziraju civilno društvo i javno mišljenje i ne pridonose njegovu razvoju jer su usmjereni isključivo na dobit“ (Zgrabljčić, 2003: 66).

„Komunikacijski i medijski sustavi u doba interneta dio su globalnog komunikacijskog sustava, pa zahtijevaju javnopolitičke smjernice koje omogućuju nacionalnom sustavu da dobro funkcionira u međunarodnom sustavu“ (Papathanassopoulos, 2015: 773-774). U medijskom sektoru odrednice javne politike i sama regulacija zapravo su postale dio globalne dimenzije tehnološkog, industrijskog i gospodarskog upravljanje i samim time odmaknule su se od isključivo nacionalnog političkog konteksta. To nije slučaj isključivo u medijskom sektoru, već su cijeli politički sustavi i procesi pod sve većim međunarodnim utjecajem. „Istraživanje medijske politike nastoji istražiti kako regulatori, vlade i javne politike oblikuju

komunikacijsku i informaciju industriju i društvene prakse“ “ (Papathanassopoulos, 2015: 775). Većina istraživanja, tako i ovo, fokusira se na promjene koje su donijeli globalni politički i ekonomski procesi poput demokratizacije, liberalizacije i privatizacije.

### **2.2.1. Medijska politika u postkomunističkim zemljama**

„Krajem 1980-ih oslobađanje masovnih medija bio je aksiom političke transformacije u zemljama Srednje i Istočne Europe“ (Bajomi-Lázár. 2008: 73), dok se u iduća dva desetljeća sloboda medija našla pred raznim izazovima, a ponajviše pod političkim pritiscima. Općenito, razina političkih pritisaka bila je niža u zemljama koje su se 2004. pridružile Europskoj uniji, nego u ostalim zemljama Srednje i Istočne Europe. Nakon pada komunizma „zatvoreni centralizirani medijski sustavi, konstruirani tako da se njima može relativno lako upravljati od strane jednog centra moći, odjednom su bili izloženi trendovima digitalizacije, konsolidacije, deregulacije i globalizacije“ (Jakubowicz, 1995: 128). Nabrojani procesi mijenjali su medijske sustave na globalnoj razini. No, političke elite u postkomunističkim zemljama borile su se kako bi i dalje zadržale kontrolu nad medijima. Želja za kontrolom uzrokovala je nekonzistentnost u oblikovanju medijske politike te onemogućila kreiranje strategije s dugoročno postavljenim ciljevima.

U formiranju medijskog sustava najutjecajniji je bio pristup izgradnje nacije, „u kojem su mediji viđeni kao oruđe države koje ima integrativnu ulogu u društvu i uspostavlja stabilnost, kontrolu i homogenost usredotočenjem na državne interese (Peruško-Čulek 1999a, str. 246–247)“ (Peruško, Popović, 2008: 171). Takav pristup zapravo kombinira nove i stare norme i vrijednosti te uključuje demokratski politički sustav u kojem vlast još uvijek ima pravo kontrolirati medije. Tranzicija iz totalitarizma u liberalnu demokraciju „trebala je uključivati autonomizaciju (ili emancipaciju) medija i njihovu redefiniciju iz instrumenata vlasti u oblike interakcije među različitim društvenim grupama pretvarajući ih u elemente javne sfere, civilnog društva i participativne demokracije (Splichal, 1994)“ (Jakubowicz, 1995: 125). Također, tijekom tranzicije proces koji je obilježio medijski sektor bila je diferencijacija, odnosno oslobađanje medija od ekonomskih, političkih i kulturalnih uplitanja koja su prakticirale razne društvene skupine (političke stranke, lokalni i regionalni akteri, vjerske zajednice i sl.).

Proces tranzicije „u Srednjoj i Istočnoj Europi obično je poprimio oblik revolucije odozgo prema dolje, uređen i upravljani odozgo (Staniszki, 1994)“ (Jakubowicz, 1995: 129). Što se tiče medijskog sektora, tisak je liberaliziran odmah u većini zemalja, dok su se radio i televizija htjeli zadržati pod kontrolom vlasti kao alati političke propagande i stvaranja nacionalnog naboja. Oblikovanje nove medijske politike koja bi omogućavala dodjelu licenci



novim komercijalnim radijskim i televizijskim postajama bilo je u velikoj mjeri politički obilježeno. Sloboda tiska omogućila je ekspanziju novina i časopisa koje su osnivale političke stranke, razne društvene organizacije te utjecajni pojedinci. „Demokratizacija medija ne ovisi samo o medijskim zakonima i dobroj volji političara na vlasti ili političkoj kulturi, nego isto toliko, a možda i uglavnom o objektivnom društvenom i gospodarskom stanju“ (Zgrabljić, 2003: 60). U zemljama u tranziciji istovremeno je bila važna uloga političke kulture, ali i tržišta koje je snažno utjecalo na razvoj medijske politike. Spomenuti razvoj medijske politike u postkomunističkim zemljama može se analizirati pomoću dva vrlo slična analitička okvira koja koriste analogiju demokratske tranzicije. Prvi koncept koristile su hrvatske medijske stručnjakinje Z. Peruško i H. Popović, a odgovara analitičkom okviru Z. Brzezinskog, dok je drugi osmislio P. Bajomi-Lázár.

Zbigniew Brzezinski osmislio je analitički okvir za društvene i političke promjene u Srednjoj i Istočnoj Europi te navodi „tri faze procesa (proboj, trajanje promjene te nastanak stabilnog demokratskog sustava)“ (Jakubowicz, 1995: 129). Slobodan i demokratski medijski sustav razvija se paralelno s demokratskom tranzicijom, odnosno kao dio nje, stoga institucionalne i zakonske promjene nisu dovoljne. Važno je osigurati promjene u političkom i ekonomskom sustavu, tj. uspostaviti liberalnu demokraciju i tržišnu ekonomiju. Na taj način stvaraju se temelji za slobodne i demokratske medije. Peruško i Popović navode kako je medijska politika tijekom tranzicije u postkomunističkim zemljama doživjela tri faze promjene koje odgovaraju etapama koje navodi Brzezinski. U prvoj fazi naglasak je bio na odvajanje medija od države, odnosno na uspostavljanje slobodnih i neovisnih medija u odnosu na politički sustav. Jedan od ciljeva ove faze jest restrukturiranje javnih radiotelevizija i omogućavanje njihove političke i ekonomske neovisnosti. U početnoj fazi medijske tranzicije događa se ekspanzija tiska, no ona je kasnije obuzdavana novim porezima, povećanom produkcijom i distribucijskim troškovima. Druga faza obilježena je tržišnim razvojem, liberalizacijom telekomunikacija i ulaskom stranog kapitala na medijsko tržište. Glavna karakteristika treće faze jest europska integracija, u kojoj je glavni cilj postkomunističkih zemlja prijenos europske pravne stečevine u nacionalna zakonodavstva. U ovoj fazi najveći je naglasak stavljen na implementaciju zakonodavstva. (Peruško, Popović, 2008: 169)

Bajomi-Lázár predstavlja novi koncept transformacije medija i naziva ga konsolidacija slobode medija te analizira slobodu medija kroz procese tranzicije i konsolidacije, analogno analizi uspostave liberalne demokracije u postkomunističkim zemljama koju su napravili Linz i Stepan. Njih dvojica smatraju da „demokratska konsolidacije zahtijeva konsenzus velikih razmjera o temeljnim normama višestranačke parlamentarne demokracije: nijedna značajna

skupina u društvu ne smije preispitivati cijeli sustav, a građanstvo, uključujući i političke elite, treba privrženo osnovnim normama demokracije (Linz & Stepan, 1996)“ (Bajomi-Lázár. 2008: 77). Demokracija mora biti prihvaćena kao „jedina igra u gradu“, odnosno jedini prihvaćeni politički sustav prema kojem se funkcionira i vlast i stanovništvo i mediji. Politička transformacija sastoji se od dvije faze: tranzicije i konsolidacije. Tranzicija je „transformacija temeljnih političkih, zakonskih i ekonomskih institucija u demokratski model“ (Bajomi-Lázár. 2008: 78), odnosno stvaranje osnovnih uvjeta za uspostavu liberalne demokracije. Konsolidacija se pak odnosi na razvoj političke kulture, odnosno demokratskog obrasca ponašanja.

„Tranzicija medija može se definirati kao transformacija temeljnih medijskih institucija u demokratski model“ (Bajomi-Lázár, 2008: 78) i to ukidanjem državnog monopola nad informacijama, tiskom, radijem i televizijom te usvajanjem zakona koji osiguravaju slobodu medija. Konsolidacija slobode medija označava napuštanje svih nedemokratskih obrazaca ponašanja u medijima i prema medijima. Važna je i regulacija kako bi se ograničio utjecaj političara na medijski sadržaj. „Medijska regulacija ima za cilj eliminirati obrasce ponašanja inkompatibilne s osnovnom linijom slobode medija“ (Bajomi-Lázár, 2008: 80) te je ona izrazito bitna u postkomunističkim zemljama zbog njihovog povijesnog totalitarnog iskustva.

### **3. POVIJESNI KONTEKST: DEMOKRATSKA TRANZICIJA**

Da bismo razumjeli razvoj medijske politike u Slovačkoj i Hrvatskoj, važno je dati uvid u njihov politički i društveni razvoj od sloma komunističkih režima krajem 80-ih i početkom 90-ih godina prošlog stoljeća do njihova ulaska u Europsku uniju. Uvid u povijesni kontekst u kojem su se formirale medijske politike jest sažet te je naglasak stavljen samo na najvažnije aktere i događaje koji su direktno ili indirektno utjecali i na razvoj medijske politike.

#### **3.1. Slovački slučaj**

Krajem 80-ih godina Slovačka je bila dio višenacionalne Čehoslovačke te je pad komunizma dočekala u toj zajednici. U studenom 1989. u Čehoslovačkoj je započela takozvana Baršunasta revolucija u kojoj je smijenjen komunistički režim. Prvi slobodni izbori održani su 1990. godine na kojem su pobijedili antikomunistički pokreti: Građanski forum (Češka) i Javnost protiv nasilja, odnosno VPN (Slovačka). No, kao i brojne druge kišobranske organizacije u postkomunističkim zemljama i Građanski forum i VPN brzo su doživjeli rascjep. U Slovačkoj je od rascjepa najviše profitirao Pokret za demokratsku Slovačku (HZDS) Vladimira Mečiar, koji je odnio pobjedu na izborima 1992. Mečiar tada postaje slovački

premijer te je sa češkim premijerom Vaclavom Klausom dogovorio dezintegraciju Čehoslovačke. „Rascjep Čehoslovačke bio je zakonit u smislu kompliciranog i žurnog zakonodavstva koje je donijela Vlada, što je omogućilo nevoljnim zastupnicima Savezne skupštine da okončaju državu za koju su se zakleli“ (Harris, 2010: 184). Rascjep su dogovorile institucije te nije traženo mišljenje građana na referendumu. U rujnu 1992. slovački parlament proglašava samostalnost i suverenost te donosi Ustav, a Republika Slovačka postoji od 1. siječnja 1993. (Harris, 2010: 183-184)

Slovačka tranzicija može se podijeliti u tri faze. U prvom razdoblju od 1989. do 1993. započeo je proces demokratske tranzicije, koji je uključivao procese liberalizacije, privatizacije, deregulacije i sl. Također, u prvoj fazi dogovoren je i rascjep Čehoslovačke te Slovačka postaje samostalna država. Drugo razdoblje može se nazvati i Mečiarovom erom u kojem se događa izgradnja države istovremeno s izgradnjom nacije, sve u procesu demokratizacije (barem deklarativno). Mečiar je vladao autoritarno te je njegov stil vladavine vidljiv u mnogim kontroverznim odlukama koje je donio. Između ostalog, događale su se malverzacije tijekom procesa privatizacije, porasla je razina korupcije, a javni medijski servis pretvoren je u sredstvo političke propagande. Također, nakon što je tadašnjem predsjedniku Kovaču istekao mandat, zbog nemogućnosti dogovora oko izbora novog šefa države Mečiar je preuzima i predsjedničke ovlasti. Period od 1998. do 2004. obilježen je procesom europeizacije<sup>2</sup> koja je uvjetovala izbor proeuropske demokratske vlade na parlamentarnim izborima 2002. Slovački pristupni pregovori s EU-om započeli su u veljači 2000. godine, dok se vrhunac ove etape događa primanjem u Europsku uniju četiri godine kasnije. (Harris, 2010: 185-189)

Još jedno razdoblje koje treba istaknuti jest vladavina Roberta Fica od 2006. do 2010. Glavni cilj njegove stranke Smer bio je red i borba protiv korupcije „začinjena pažljivim, ali upornim iskorištavanjem "nacionalnog" pitanja“ (Harris, 2010: 189). On dolazi na vlast dvije godine nakon slovačkog ulaska u Europsku uniju, kada europske institucije nisu više uvjetovale demokratizaciju Slovačke. Dolazak Smera na vlast bio je korak unatrag jer je prevelika koncentracija moći bila u njegovim rukama. Opozicijske stranke Smer su okarakterizirale „kao front za tri glavne struje koje i dalje prevladavaju u slovačkoj politici: veliki poduzetnici koji su nakon 1998. shvatili da trebaju novog prvaka koji će zamijeniti Mečiara, nacionaliste te stare i nove komuniste (Csáky i Mesežnikov)“ (Harris, 2010: 191). U periodu 2010. – 2012. Fica je

---

<sup>2</sup> Europeizacija je „utjecaj europskih institucija na politike nacionalnih država“ (Žiljak, 2014: 59). Ona uključuje brojne procese poput institucionalizacije formalnih i neformalnih pravila i procedura, stavova i načina djelovanja, odnosno o „procesu rada na politika“ (Žiljak, 2014: 59).

na mjestu premijera zamijenila Iveta Radičová, no Smer ponovno osvaja vlast na izborima 2010.<sup>3</sup>

### 3.2. Hrvatski slučaj

Hrvatska je političke promjene 1989. dočekala kao dio Jugoslavije. No, politička previranja i neslaganje sa saveznom vladom iskristalizirali su odluku o izlasku iz višenacionalne zajednice. Važan izbor koji se nalazio pred hrvatskom političkom elitom bio je što prvo učiniti: donijeti novi ustav ili održati parlamentarne izbore. Odluka je bila prvo održati izbore, a potom izglasati novi Ustav. Na prvim parlamentarnim izborima u proljeće 1990. pobjedila je Hrvatska demokratska zajednica (HDZ) koja je osvojila 2/3 mandata u parlamentu. Novi ustav donesen je 22. prosinca 1990. i njime je uspostavljen polupredsjednički sustav u kojem predsjednik ima pravo imenovati i smijeniti premijera i ministre u Vladi. (Ramet, 2010: 265-267)

Tranzicija u Hrvatskoj ne može se analizirati bez spomena Domovinskog rata (1991.-1995.) koji je ostavio velike političke i ekonomske posljedice na državu i društvo. Hrvatska je samostalnost proglasila u lipnju 1991. godine, a rat je počeo iste godine. Završen je vojno-redarstvenom akcijom „Oluja“, u kojoj je oslobođen velik dio okupiranog teritorija, dok je istočna Slavonija vraćena mirnom reintegracijom početkom 1998. Vrlo je bitna bila uloga predsjednika države Franje Tuđmana. On je izabran predsjednik države u svibnju 1990. i na toj je funkciji ostao do smrti u prosincu 1999. Predsjedničke ovlasti bile su vrlo široke te je Tuđman pod kontrolom držao ministarstvo obrane, vanjskih poslova, unutarnjih poslova, financija, ali i sve informativne službe. „Kao predsjednik Tuđman je zloupotrebljavao odredbu u Ustavu koja mu je omogućavala osnivanje agencija i drugih tijela koja će mu pomagati u obavljanju dužnosti“ (Ramet, 2010: 259). Na taj je način osigurao da osnovane agencije u području obrane, gospodarstva i sl. donose odredbe za svoje područje te je stvorio svoju paralelnu vladu. Tuđmanova era obilježena je korupcijom i nepotizmom te prisvajanjem velikog dijela društvene imovine od strane ljudi bliskih vladajućoj stranci u postupku privatizacije.

Nakon Tuđmanove smrti održani su parlamentarni izbori u siječnju 2000. Na njima je pobjedu odnijela koalicija šest lijevo orijentiranih stranaka predvođena Socijaldemokratskom partijom (SDP) na čelu s Ivicom Račanom. Nova vlada odlučila se na promjenu Ustava te je hrvatski politički sustav promijenjen iz polupredsjedničkog u parlamentarni te su smanjene političke ovlasti predsjednika. Iste godine Stjepan Mesić izabran je za predsjednika Republike na neposrednim izborima. U veljači 2003. godine Hrvatska predaje zahtjev za članstvo u

---

<sup>3</sup> <http://www.slovak-republic.org/politics/> (pristupljeno 17.8.2019.)

Europskoj uniji. Istovremeno, HDZ je tražio novog lidera kojega je pronašao u Ivi Sanaderu, koji pobjedom na parlamentarnim izborima u listopadu 2003. godine ponovno dovodi HDZ na vlast. Početkom 2005. godine Stjepan Mesić osvaja još jedan predsjednički mandata te iste godine započinju hrvatski pregovori s EU-om. Tijekom trajanja pregovora Hrvatska se susrela s brojnim izazovima poput pojačane borbe protiv korupcije, izručenja generala Gotovine Haaškom sudu, blokade pristupnih pregovora od strane Slovenije... Sa svim se problemima morala nositi Hrvatska demokratska zajednica sa svojim koalicijskim partnerima jer je 2007. ponovno pobijedila na parlamentarnim izborima. (Ramet, 2010: 268-271)

Nakon šest godina na mjestu premijera Ivo Sanader podnosi ostavku, a nasljeđuje ga Jadranka Kosor. Početkom 2011. godine novi predsjednik države postaje SDP-ov kandidat Ivo Josipović. U tom razdoblju održavan je i referendum o hrvatskom pristupanju Europskoj uniji na kojem su građani potvrdili hrvatski ulazak u EU. Promjena vlasti dogodila se na parlamentarnim izborima krajem 2011. godine kada na vlast dolazi lijeva koalicija predvođena SDP-om i Zoranom Milanovićem. Hrvatska postaje punopravna članica Europske unije 1. srpnja 2013. godine.

#### **4. MEDIJSKA POLITIKA U SLOVAČKOJ**

Pad komunizma dogodile su se velike promjene i u medijskim sustavima bivših komunističkih zemalja. „Mediji su redefinirali svoj odnos s publikom i nacijom, no proces se zakomplicirao na određenim razinama kad su se države podijelile“ (Johnson, Školkay, 2005: 68). Slovačka se početkom 1990-ih našla na putu tranzicije u liberalnu demokraciju. „Pravni okvir za slovačke medije doživio je fundamentalne promjene u ranim 1990-im te značajne, ali ne tako krucijalne promjene u kasnim 1990-ima“ (Johnson, Školkay, 2005: 68). Nakon rascjepa Čehoslovačke glavni lik na političkoj sceni postaje Vladimir Mečiar čija je autoritarna vlada koristila medije za promociju vlastitih interesa. „U ovom izazovnom društvenom, političkom i kasnije ekonomskom okviru tijekom većeg dijela 1990-ih i u periodu od 2006. do 2010. nije bila moguća koherentna, dugotrajna i svakako ne liberalna ni u potpunosti politički i ekonomski neovisna medijska politika orijentirana na služenje javnosti“ (Školkay, Ondruchová-Hong, 2012: 182).

##### **4.1. Od pada komunizma do raspada Čehoslovačke**

Padom komunističke vlasti u Srednjoj, Istočnoj i Jugoistočnoj Europi započeo je proces demokratizacije koji je zahvatio i medije. Slom komunizma Slovačka je dočekala kao dio Čehoslovačke. Sloboda govora i medija pravno je uspostavljena ukidanjem marksističko-

lenjinističke ideologije u cijelom političkom sustavu, pa tako i u medijima. U razdoblju 1989.-1992. došlo je do oslobađanja medija od političkog monopola države te su masovni mediji postali puno aktivniji i porasao je njihov utjecaj na politiku i društvo. Nerijetko su prenosili debate, analize i objašnjenja 'novih istina' od strane političara u kojima se razjašnjavala nova politička situacija te stavovi prema komunističkom režimu (Harris, 2010: 195).

Prva promjena koja se odnosila na medije bila je promjena Zakona o tiskanim medijima. „Promjenom iz 1990. ponovno je uspostavljena *de iure* individualna sloboda objave tiskanih medija. Amandman je također poništio zahtjev za institucionalnim vlasništvom svih medija“ (Johnson, Školkey, 2005: 70). Tijekom vladavine Komunističke partije u Čehoslovačkoj samo su državne institucije i političke stranke izdavale novine. Od 1990. godine izdavači su se jedino morali registrirati, no nisu morali tražiti dopuštenje države za svoju izdavačku aktivnost. Jedina opcija u kojoj je izdavač mogao izgubiti ili dobiti odgodu prava na izdavaštvo jest nepotpun zahtjev za registraciju. (Johnson, Školkey, 2005: 70-71)

Usprkos nedostatnoj strategiji medijske politike od pada komunizma 1989., Slovačka je uspjela osigurati osnovne uvjete za demokratsko medijsko okruženje. „Medijsko tržište bilo je privatizirano i deregulirano, komercijalizirano, inicijalno demonopolizirano u emitiranju, a kasnije djelomično još jednom koncentrirano, posebice u televizijskom sektoru (s neuravnoteženim dvojnim televizijskim sustavom)“ (Školkey, Ondruchová-Hong, 2012: 183).

#### **4.2. Mečiarova vladavina**

Prve promjene u medijskom sustavu uzrokovane su padom komunističkog režima i raspadom Čehoslovačke, dok je drugi val reformi povezan s nastojanjem Slovačke da postane članica Europske unije. Između dva vala reformi na vlasti u Slovačkoj bio je Vladimir Mečiar te se događa radikalizacija politike koja je dovela „do porasta državne kontrole medija“ (Harris, 2010: 195). Mečiar je medije i pripadajuće zakonodavstvo koristio kao „politički alat u pokušajima utjecanja na medijske sadržaje, posebno na slovačkoj javnoj televiziji, od financijskih kazni, ograničavanja pristupa oglašavanju i potrebnoj tehničkoj opremi do uskraćivanja licenci za emitiranje i čistki među osobljem u javnim medijima i nadzornim vijećima“ (Johnson, Školkey, 2005: 68). Slovačka je amandmanom na naslijeđeni čehoslovački zakon iz 1991. o televizijskom emitiranju odlučila kako licence za emitiranje televizijskim i radijskim postajama, osim Vijeća emitiranje i prijenos, mora potvrditi i parlament. Vladajuća opcija imala je velike ovlasti u upravljanju javnim medijskim servisom te je mogla određivati sastave raznih medijskih tijela prema vlastitim potrebama.

U tom periodu došlo je i do pokušaja osnivanja privatnih nacionalnih televizija od strane ljudi koji su bili bliski s tadašnjim predsjednikom Mečiarom. Jedan od prijedloga privatizacije medija bio je i privatizacija jednog od dva programa javne televizije. „Prva gotovo nacionalna privatna televizijska postaja – Markíza – osnovana je krajem 1996.“ (Johnson, Školkay, 2005: 68). Uz Markízu osnovano je nekoliko lokalnih TV i radio postaja, te je na taj način ograničen Mečiarov monopol u medijima. Slovački javni radijski servis također je zadržao određeni stupanj neovisnosti, dok su svi pokušaji privatizacije jednog od dva kanala javne televizije propali. U periodu 1994.-1998. povećana je i razina profesionalnosti novinara, no paralelno s tim rasli su i „politički pritisci od strane vlade i novih vlasnika (medija), što je dovelo do autocenzure, posebno na televiziji“ (Harris, 2010: 195).

#### **4.3. Medijska politika tijekom pristupnih pregovora s EU-om**

Promjene u slovačkoj medijskoj politici u razdoblju pristupanja Europskoj uniji dio su većeg procesa reorganizacije medija u Europi, koji uključuje veću marketizaciju, promjenu shvaćanja javnih medija, prekogranično vlasništvo medija, globalizaciju, tehnološki napredak te promjene načina komuniciranja. (Johnson, Školkay, 2005: 76) Vlade izabrane na parlamentarnim izborima 1998. i 2002. godine bile su proeuropske te im je glavni cilj bio ulazak Slovačke u Europsku uniju. Nova vlada koja je izabrana 1998. godine pokrenula je depolitizaciju medija smjenom politički postavljenih članova Vijeća RTVS-a i raznim drugim mjerama.

Člankom 26. slovačkog Ustava zagaranirana je sloboda medija, sloboda izražavanja i pravo na informiranje te je zabranjena cenzura (Ustav Republike Slovačke, 2002). Također, usvojene su međunarodne uredbe o ljudskim pravima i temeljnim slobodama. Isto tako, naznačeno je kako tiskani mediji ne trebaju prolaziti procedure licenciranja. Proces licenciranja morale su proći privatne radijske i televizijske postaje. U samim počecima dodjele licenci velik je bio utjecaj političkih aktera, no tijekom procesa europeizacije približio se standardima Europske unije. Javni servis RTVS ne dobiva licencu, već je njegova djelatnost definirana posebnim zakonom. Parlament je usvojio više zakona koji se tiču medijske politike: Zakon o slobodi informiranja (2001.), Zakon o emitiranju i prijenosu, Zakon o tisku i novinskim agencijama...

Sam pristupni proces Slovačke za ulazak u Europsku uniju počeo je 2000. godine. „Iako je službeno Ministarstvo kulture bilo odgovorno za pristupni proces u području medija, u praksi je Vijeće za emitiranje i prijenos bilo najuključnije u ovaj proces“ (Johnson, Školkay, 2005: 72) zbog svog iskusnog i kompetentnog osoblja. U prvoj fazi pristupnog procesa zadatak je bio

usporediti slovačke zakone s europskim direktivama te su na temelju toga dani prijedlozi promjena u zakonodavstvu na području medijske politike. Europske institucije tražile su od slovačke vlade dva godišnja izvješća o implementaciji dani prijedloga. Također, EU je Slovačkoj slala evaluacijske izvještaje kako bi se moglo dalje napredovati u pristupnom procesu na području medijske politike, ali i na ostalim područjima. Novi zakoni, oko kojih je konzultirana i Euroška komisija, usvojeni su u parlamentu 2000. i 2001. godine. Na taj način je osiguran razvoj dodatnog medijskog zakonodavstva te je došlo do odvajanja regulacije medija<sup>4</sup> od regulacije telekomunikacija. (Johnson, Školkay, 2005: 72)

Javni i privatni pružatelji medijskih usluga konsenzusom su došli temeljnih zakonskih odredbi kojima se mijenjala regulacija medija. Jedna od važnih zakonskih promjena bilo je pravo na licencu, koja je prije bila opcionalna. Ipak, licence nisu u početku formulirane u zadovoljavajućoj mjeri prema pravnoj stečevini Europske unije. “Privatne televizijske postaje htjele su liberalne uvjete koliko je god moguće, dok su državne vlasti željele što je moguće više regulacije” (Johnson, Školkay, 2005: 73). Nakon zakonskih promjena 2000. godine slovačko Vijeće za emitiranje i prijenos imalo je mogućnost donošenja stvarnih sankcija u svrhu zaštite djece i mladih, ljudskog dostojanstva te tijekom izbornih kampanja i sl. Ukoliko se licenca nije poštovala, vlasnik licence dobio bi novčanu kaznu ili neku sličnu sankciju, ali ne bi izgubio licencu.

“Amandman na zakon 308/2000 također je transparentnijom učinio regulaciju oglašavanja, telefonske prodaje, sponzorstva, zaštitu djece i mladih, zaštitu ljudskog dostojanstva, pravo na ispravak, pristup informacijama, pristup važnim događajima, potporu europskoj i neovisnoj produkciji te antikoncentracijske mjere” (Johnson, Školkay, 2005: 74). Pristupni proces Slovačke Europskoj uniji na polju medijske politike prošao je bez većih problema. Europska pravna stečevina nije temeljito promijenila slovačke zakone koji se odnose na medijsku politiku jer su oni već sadržavali brojne odredbe koje su bile kompatibilne s europskima. Najveće promjene dogodile su se na području autorskih prava koje uključuje čak sedam europskih direktiva (Johnson, Školkay, 2005: 74).

“Slovačko iskustvo sugerira važnu ulogu konzultacija i pokušaja da se pronade konsenzus oko ključnih pitanja” (Johnson, Školkay, 2005: 75). U pregovore s Europskom komisijom trebali bi biti uključeni pravni i medijski eksperti kad se radi o poglavljima koja se

---

<sup>4</sup> Politika regulacije koja se tiče sadržaja za cilj ima zaštititi medijski i kulturni pluralizam, jezičnu raznolikost, djecu i mlade, ljudsko dostojanstvo, potrošače te autorska prava. Također, želi se osigurati pravedno natjecanje i zaustaviti nepravedna dominacija na tržištu pomoću pravila za tržišno natjecanje (Johnson, Školkay, 2005: 72).



tiču kulture i medija. Važno je i da tim koji započne pregovore bude u istom sastavu do njihova završetka kako se ne bi bez razloga izgubio kontinuitet.

#### **4.4. Medijska politika Slovačke kao punopravne članice EU-a**

Period vlade Vladimira Mečiara, koji je trajao do 1998. godine, bio je u znaku izgradnje države i privatizacije te je uključivao i razne koruptivne aktivnosti te netolerantnost prema slobodnim medijima. Razdoblje između 1998. i 2006. obilježeno je liberalnom demokracijom i tolerancijom prema kritičkim nastrojenim medijima. Nakon ulaska u Europsku uniju 2004. godine medijska politika Slovačke nastavila je svoju prilagodbu europskim standardima. No, nije bilo dovoljno vremena za razvoj dugotrajne strategije medijske politike jer 2006. na vlast dolazi vlada koja nije bila sklona slobodnim i kritičkim medijima.

Na parlamentarnim izborima 2006. pobjeđuje Robert Fico i njegova stranka Smer. Tijekom njegove vladavine u razdoblju 2006.-2010. Ministarstvo kulture predstavilo je „relativno dobro isplaniranu medijsku politiku“ (Školkay, Ondruchová-Hong, 2012: 184), no nepovjerenje vlade prema izvještavanju neovisnih medija i udovoljavanje velikim igračima na medijskoj sceni onemogućili su implementaciju iste. Ciljevi medijske politike u tom periodu bili su financiranje medija iz više izvora, učinkovito prikupljanje naknada za financiranje javnih medija, neovisna audiovizualna produkcija, ali i briga o pravima pojedinaca i institucija koji su možebitno oštećeni medijskim izvještavanjem te stroža pravila za medijsko izvještavanje. (Školkay, 2012: 136)

Zakon o tisku i novinskim agencija koji je Ficova vlada donijela u travnju 2008. godine imao je za cilj „povećati odgovornost novinskih urednika i vlasnika prema ostalim medijima“ (Harris, 2010: 195). uveo je tri nova prava u medijsku politiku: pravo na odgovor i pravo na dodatnu najavu i pravo na ispravak i odgovor koje je mogao koristiti bilo tko kako bi se ispravljale i najmanje greške u novinama. Spomenuta prava izazvala su kontroverze, a zakon je tri godine kasnije, za vrijeme vlade Ivete Radičove, korigiran te su restrikcije smanjene.

„Na slovačku medijsku politiku prvenstveno utječu vladine i, u ograničenoj mjeri, nevladine institucije, kao i korporativni vlasnici medija“ (Školkay, Ondruchová-Hong, 2012: 184). Najveći utjecaj imaju vlada i parlament kroz oblikovanje zakona. Parlament također bira predsjednika javnog radija i televizije. Zakonom o Radiju i Televizije Slovačke (RTVS), koji je donesen u siječnju 2011. godine, javni radio i televizija spojeni su u jedan javni medij. Kad se govori o privatnom radijskom i televizijskom sektoru, on je razvijan „više politički, nego strateški“ (Školkay, Ondruchová-Hong, 2012: 195). S druge strane, lokalne televizijske i radijske postaje ponajviše ovise o novcu koji dobivaju od lokalne samouprave. Kod tiskanih

medija najveći je utjecaj tržišta, no pojedine marginalne tiskovine dobivale su novac prema političkim, a ne profesionalnim kriterijima. (Školkay, Ondruchová-Hong, 2012: 195-196)

Promjenom vlasti 2010. godine ciljevi se ne mijenjaju puno. Novi liberalni ministar također je želio stabilno i učinkovito financiranje medija, no zalagao se za liberalnija pravila u medijskom izvještavanju. (Školkay, 2012: 136) No, vlada Ivete Radičove trajala je samo dvije godine, od 2010. do 2012. kada na vlast ponovno dolaze Smer i Robert Fico. Slovačka medijska politika nije se ni u jednom trenutku temeljila na dugoročnom političkom i društvenom konsenzusu. Izostali su i specifični ciljevi koji bi se odnosili na javni interes, kao i razrađena strategija financiranja medija.

Ključni akteri u oblikovanje medijske politike u Slovačkoj su Vlada i u okviru nje Ministarstvo kulture, parlament, Vijeće za emitiranje i prijenos (RVR)<sup>5</sup> kao medijski regulator te sudovi. „Ministarstvo kulture uz tehničku pomoć RVR-a formulira relativno restriktivnu politiku za slobodne i neovisne programe i za *online* medije poštujući strukturu tržišta usprkos liberalnijim direktivama Europske komisije“ (Školkay, 2012: 138). Zadaća Ministarstva jest i državna regulacija medija. Iako se vlada trudi poticati raznolikost sadržaja u svim vrstama medija, mediji se nalaze pred izazovima koji uključuju različite interese aktera, zakonske odredbe, državnu birokraciju i sl. Parlament je u konačnici onaj koji odlučuje o medijskoj politici. On može prihvatiti ili odbiti, ali i promijeniti i predložiti zakone koji se tiču spomenutog područja. Uloga civilnog društva je ograničena, stoga se može zaključiti kako su glavni akteri kod donošenja medijskog zakonodavstva državne institucije. Za nadzor rada radijskih i televizijskih postaja zaduženo je Vijeće za emitiranje i prijenos (RVR), dok tu ulogu kod tiskanih medija ima Vijeće za tisak (PrC). Sam RVR postavlja se vrlo konzervativno prema raznim medijskim sadržajima, posebno onima potencijalno kontroverznima, čime je javna rasprava i sama raznolikost sadržaja uvelike limitirana.

U Slovačkoj vrlo je važna uloga sudstva za slobodno i neovisno funkcioniranje medija. Sudovi su „finalni arbitri u definiranju granica slobode govora i tiska“ (Školkay, Ondruchová-Hong, 2012: 195) te u odlukama koje donose regulatorna tijela poput RVR-a. RVR-u se obraćaju građani s pritužbama, a njihove odluke potvrđuje Vrhovni sud. Ustavni ili Vrhovni sud rade i sudsku reviziju odluka RVR-a i preispituju njihovu ustavnosti i zakonitost. Poseban naglasak stavljen je na Ustavni sud koji brine o zaštiti i promicanju slobode izražavanja i ostalih

---

<sup>5</sup> „RVR je (polu)državno regulatorno tijelo za audiovizualne i digitalne/elektroničke medije“ (Školkay, 2012: 135).

<http://en.rvr.sk/>

demokratskih vrijednosti. „To pokazuje da su sudovi zapravo ključni koakteri u elektroničkom (ili digitalnom) medijskom sektoru. Oni uokviravaju slobodu govora, slobodu medija (Školkey, 2010b: 62) i odluke regulatora“ (Školkey, Ondruchová-Hong, 2012: 187). Kod sudstva je problem što niže instance nisu usvojile kolika je važnost slobode medije i samim time ograničavaju zaštitu i promicanje slobode izražavanja.

„Nedržavna tijela imaju značajno manje utjecaja na formulaciju, implementaciju i u konačnici na procjenu medijske politike“ (Školkey, Ondruchová-Hong, 2012: 185). Jedan od takvih primjera je i Slovački sindikat novinara (SJJ) čiji je glavni cilj izrada prijedloga zakona koji se tiču tiskanih medija i političko očitovanje o pitanjima koja se odnose na tiskovine. U svrhu svoje veće aktivnosti, posebno kad se radi o etičkim pitanjima, Sindikat je krajem 2010. godine usvojio novi etički kodeks novinara. Značajan je utjecaj Udruženja neovisnih radijskih i televizijskih postaja koji je bio izrazito vidljiv kod donošenja zakona ranih 1990-ih i ponovno 2010-ih. (Školkey, Ondruchová-Hong, 2012: 185-186)

Više je faktora utjecalo na oblikovanje slovačke medijske politike. S jedne strane, postojao je nedostatak iskustva sa slobodnim medijima, što je dovelo do autoritarnog pristupa medijskoj politici. Isto tako, medijska politika rijetko se nalazi visoko na listi prioriteta kad se radi o javnim politikama zbog čega se ona nikada nije razvijala strateški i s dugoročnim ciljevima. Sveobuhvatnu strategiju medijske politike nije osmislila nijedna slovačka vlada. Većina promjena u medijskoj politici bila je uzrokovana posebnim uvjetima i različitim interesima vladajućih. Donošenje novih zakona nerijetko je bilo nekonzistentno. Iz tog razloga određeni zakoni zahtijevaju velik broj amandmana, ponekad i prije samog izglasavanja u parlamentu. „Interes za medijsku politiku obično se fokusirao na javnu televiziju, možda zato što se ona oduvijek smatrala glavnim resursom slobodne političke propagande ili ključnim oruđem političke komunikacije, a tradicionalno je glavni potrošač javnog novca“ (Školkey, Ondruchová-Hong, 2012: 192). Izvršna vlast i dalje uživa „relativnu autonomiju u kreiranju medijske politike, ali prisutan je određeni utjecaj korporativnih interesa“ (Školkey, 2012: 139). S druge strane, treba uzeti u obzir i utjecaj globalnog tržišta i stranih aktera, posebno Europske unije. Težište u oblikovanju nacionalne medijske politike uvelike je prebačeno na europsku arenu, tj. na usvajanje odredbi EU-a, primjerice Direktive o audiovizualnim medijskim uslugama.

„Slovački put do slobodnih i depolitiziranih medija trajao je puno duže nego što se prvotno očekivalo“ (Školkey, Ondruchová-Hong, 2012: 191). Procesi koji su obilježili taj put bili su: demokratizacija, liberalizacija tržišta, europeizacija, komercijalizacija, digitalizacija i

tehnološke promjene. No, uz te procese bili su prisutni i politički konflikti, zakašnjeli pokušaji reformiranja javnog medijskog servisa, lobiranja medijskih aktera te interveniranje sudstva. Nedostatak strateški oblikovane medijske politike može se pripisati političkom vodstvu zemlje kojem to pitanje nije pri vrhu liste prioriteta te se velik dio odluka donosio na temelju osobnih ili ideoloških stavova. Zakoni koji su se odnosili na medije nisu bili temeljeni na znanju ili iskustvu u oblikovanju medijske politike, već su bili motivirani sukobima između vlasti i medija te „puni osobnih ili ideoloških animoziteta političara prema slobodi govora i medijima“ (Školckay, Ondruchová-Hong, 2012: 191). Naponi vlade da vrši kontrolu nad javnim medijskim servisom nikada nisu u potpunosti iskorijenjeni. Zapravo se medijska politika u Slovačkoj ne razlikuje pretjerano od medijske politike u zemljama u njezinom okruženju, pa tako ni od hrvatske. Iako ne postoji dovoljno koherentna i osmišljena medijska politika u Slovačkoj, postoji ipak nekoliko karakteristika koje se ponavljaju tijekom zadnjih 20-ak godina: neprestana podrška dvojnog sustavu koji uključuje javne i privatne medije, zaštita pluralnosti izvora informacije, balansiranje između slobode i odgovornosti medija i zaštita publika, posebno onih najmlađih.

## **5. MEDIJSKA POLITIKA U HRVATSKOJ**

Na današnju medijsku politiku u Hrvatskoj utjecali su socijalistički pristup, kao trag prošlog režima, liberalno-kapitalistički pristup koji je stvaran tijekom tranzicije te globalna tržišta kojima je Hrvatska pristupila nakon samostalnosti. „Medijska politika u Hrvatskoj razvijala se u skladu s dvije systemske tradicije: socijalističkom koja je obilježena samoupravljanjem i liberalnom koja je označena tranzicijom iz socijalizma u (djelomično liberalni) kapitalizam“ (Bilić, Švob-Đokić, 2012: 61). Karakteristično za socijalistički pristup jest velika uključenost države te njena kontrola nad medijima. S druge strane, tranzicijski pristup uključuje interakciju tržišnih zakona i državne kontrole, ali se mediji koriste kako bi se osigurao legitimitet novonastale države te afirmirao nacionalni identitet. Stoga je u razdoblju tranzicije hrvatsko tržište postalo otvoreno prema globalnim medijskim tržištima, ali i stranom kapitalu i utjecaju. Nekoliko je ključnih procesa bilo dio napretka i razvoja medija i medijske politike u Hrvatskoj, poput „privatizacije, specijalizacije, pluralizma, usklađivanja i sveopće tehnološke rekonstrukcije“ (Bilić, Švob-Đokić, 2012: 54). Sama medijska politika, ali i razvoj medija događao se u uvjetima spore i teške demokratske tranzicije cijelog političkog i ekonomskog sustava.

Posttranzicijski pristup, koji u sebi sadrži i socijalistički i tranzicijski, „intenzivirao je brzu rekonstrukciju medija i medijske politike te njihovu adaptaciju globalnim trendovima“

(Bilić, Švob-Đokić, 2012: 61). Iako mediji u Hrvatskoj balansiraju između utjecaja globalnog tržišta i lokalnih potreba, i dalje je velik udio državne kontrole na medijskom tržištu. S vremenom je socijalistički pristup nestao jer je u tranzicijskom i posttranzicijskom periodu naglasak sve više stavljen na potrošača. U ratnom razdoblju (1991.-1995.) mediji su uglavnom djelovali kao alati političke propagande. „Zakon o javnom informiranju (1996.) liberalizirao je vlasništvo domaćih medija i olakšao uspostavljanje velikog broja novih tiskanih medija“ (Bilić, Švob-Đokić, 2012: 61). Zbog brzog razvoja društva, koji uključuje privatizaciju, tehnološki napredak, povećanje medijskog pluralizma i raznolikost, kontrola i intervencija države u medijskom sektoru svedena je na minimum. „Prvi rezultati liberalizacije upozorili su na posljedice nekontrolirane privatizacije. To se uglavnom očitovalo u nestrukturiranoj konkurenciji koja se razvila u nedostatku tržišnih propisa i zbog nerijetko niske kvalitete sadržaja tiskanih i elektroničkih medija“ (Bilić, Švob-Đokić, 2012: 62).

### **5.1. Ratni period**

Na prvim parlamentarnim izborima u Hrvatskoj u proljeće 1990. vlast je osvojio HDZ (Hrvatska demokratska zajednica) na čelu s dr. Franjom Tuđmanom. Samim donošenjem hrvatskog ustava Deklaracija o ljudskim pravima i Europska konvencija o ljudskim pravima ušle su u hrvatski pravni sustav. Razrađene su dodatno i u zakonima koji su se odnosili na medije, ali u samim počecima medijski sustav bio je daleko od demokratskog. Zaštita slobode, jednakosti i pluralizma bila je određena normativno, ali u praksi nije u potpunosti poštovana. Medijska politika i demokratizacija medija nisu bile visoko na listi prioriteta zbog četverogodišnjeg ratnog stanja u zemlji (1991.-1995.), no postavljeni su „institucionalni i zakonski demokratski okviri i prihvaćeni mnogi zakoni o medijima“ (Zgrabljic, 2003: 63). Zakoni su formulirani i prihvaćeni na temelju političke premoći HDZ-a, a ne društvenog konsenzusa i javnih rasprava. Mediji se nisu uspjeli emancipirati od državne vlasti, već ih je ona koristila kao alate političke propagande, buđenja nacionalne svijesti i izgradnje nacionalnog identiteta. Zanimljivo je da su prve tri vlade u samostalnoj Hrvatskoj (1990.-1992.) imale „i Ministarstvo za informiranje koje je bilo zaduženo za reguliranje medijske politike i odnose s javnošću temeljnih političkih institucija“ (Petek, 2012: 42).

„Medijska politika u 1990-ima oblikovana je bez javnog konsenzusa ili konzultacije eksperata (Zgrabljic, 2003)“ (Bilić, Švob-Đokić, 2012: 56). Vlasti koje su dobile legitimitet putem izbora odlučile su donijeti medijsku politiku i pripadajuće zakone bez uključivanja javnosti. Zakoni doneseni između 1990. i 1998. odnosili su se na Hrvatsku izvještajnu novinsku agenciju (HINA), na Hrvatsku radioteleviziju (HRT), telekomunikacije i javni informativni

servis. „Ovaj period stvaranja medijske politike bio je određen državotvornim procesima, dok su pitanja privatnosti, ugleda i zaštite ljudskog dostojanstva prevladala nad slobodnim protokom informacija i pravima na javno informiranje (Peruško Čulek, 1999: 247)“ (Bilić, Švob-Đokić, 2012: 56). Glavna zadaća medija bila je politička i nacionalna mobilizacija te djelovanje u službi vlasti, zbog čega je izostalo nepristrano izvještavanje. Tijekom 1990-ih Hrvatska radiotelevizija jedina je imala nacionalni domet, stoga je na njeno Programsko vijeće vršen golemi politički pritisak. To je posebno vidljivo u samom sastavu Vijeća, čijih su 15 od 19 članova istovremeno bili i zastupnici u Hrvatskom saboru i predstavnici HDZ-a, tada vladajuće stranke.

Hrvatska izvještajna novinska agencija (HINA) zakonom je osnovana 1990. godine kao državna organizacija koju će nadgledati vijeće čije članove imenuju parlament i vlada. Iste godine donesen je i Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji (HRT) koji se mijenjao još tri puta u iduće tri godine (1991., 1992. i 1993.). Njime je omogućen državni nadzor nad nacionalnim radijem i televizijom. U Hrvatskoj prvi zakon o televiziji nije bio dovoljno liberalan da dopusti strane investicije i osnivanje komercijalnih televizija. Ta mogućnost osigurana je tek 1994. godine Zakonom o telekomunikacija kojim su uređena pravila po kojima će se dodjeljivati koncesije privatnim radijskim i televizijskim postajama. No, Vijeće za telekomunikacije koje je dodjeljivalo koncesije sastavljeno je prema političkim preferencijama, a ne od stručnjaka. Iz tog su razloga i koncesije dodjeljivane prema političkoj podobnosti, a ne prema kvaliteti programa. Prve su licence dodijeljene godinu dana kasnije, no samo na lokalnoj i regionalnoj razini (Peruško, Popović, 2008: 171). Zakonom o javnom informiranju iz 1992. godine definirani su osnovna pravila funkcioniranja tiskanih medija, njihove slobode i prava (pravo na informaciju, pravo na zaštitu privatnosti itd.).

Ovakvim načinom regulacije medije, posebno nacionalnog radija i televizije, Hrvatska je preuzela obrazac bivšeg socijalističkog režima te zakonom osigurala legitiman državni nadzor nad medijima. Radi se o renacionalizaciji medijske politike koju su provele gotovo sve postkomunističke zemlje (Zgrabljić, 2003: 64-65). Privatizacija medija provedena je pod političkim pritiscima, a tiskani su mediji ostali vezani uz politiku i političare koji njima manipuliraju. „Omogućen je ulazak stranog kapitala kao i u drugim zemljama, ali nisu stvoreni mehanizmi za transparentnost vlasništva niti mehanizmi javnog nadzora za sprječavanje koncentracije i monopolizacije“ (Zgrabljić, 2003: 65). Cenzura je ukinuta, ali zbog nerazvijenosti političkog i pravnog sustava i razvoja sive ekonomije mediji nisu mogli djelovati slobodno i transparentno.

## **5.2. Vladavina dr. Franje Tuđmana**

Odnos Tuđmanovog režima i medija bio je izuzetno problematičan. „Direktno ili indirektno HDZ je preuzeo kontrolu ne samo nad državnom televizijom, koja je dominirala stabilnom publikom od oko 55% populacije tijekom 1990-ih, nego i nad utjecajnim dnevnim novinama Vjesnikom, Večernjim listom, Slobodnom Dalmacijom i Glasom Slavonije“ (Ramet, 2010: 271). Najistaknutiji neovisni mediji u Hrvatskoj tijekom 1990-ih bili su riječki Novi list te tjednici Globus, Nacional i Feral Tribune. S obzirom da se nisu pokoravali Tuđmanovoj vlasti, obuzdavani su brojnim tužbama za klevete ili su im urednici bili pozivani u vojsku. „Oko 1000 tužbi za klevetu podneseno je protiv raznih medija u razdoblju 1990.-2000., najviše od strane ministara u vladi i drugi političara“ (Ramet, 2010: 271).

Privatizacija medija u Hrvatskoj provodila se pod velikim političkim pritiscima. „U drugoj polovici 1990-ih civilno društvo počelo je izražavati nezadovoljstvo zbog vršenja političkih pritisaka. Jedna skupina civilnog društva, Forum 21, zahtijevala je pravo na neovisne i slobodne medije“ (Bilić, Švob-Đokić, 2012: 56), a poštivanje tog prava tražili su i na masovnom prosvjedu u Zagrebu 1996. godine. Konkretni razlog prosvjeda bila je odluka vlasti o uskraćivanju koncesije Radiju 101, što je okupilo oko 100 tisuća ljudi. Na taj je način spriječen pokušaj preuzimanja ove neovisne radio postaje te je ona 1997. dobila koncesiju za emitiranje. Vlast je nastojala vršiti što veću kontrolu nad cjelokupnim medijskim sektorom te su pojedini urednici i novinari prisluškivani od strane tajnih službi.

## **5.3. Promjena vlasti na početku novog tisućljeća**

Početak 2000-ih hrvatsku medijsku politiku pratila su dva problema: 1) nedovoljno izražene društvene norme i vrijednosti te uloga civilnog društva u njenom kreiranju; 2) tranzicija u demokratsko i kapitalističko društvo te definiranje javnog i privatnog u medijskom sustavu (Zgrabljić, 2003: 60-61). Promjenom vlasti krajem 20. stoljeća Hrvatska je napravila značajan korak prema liberalnoj demokraciji, stoga se vjerovalo kako će nova medijska politika biti kreirana „s ciljem daljne liberalizacije medijskog tržišta koje će donijeti više raznolikosti i pluralizma“ (Bilić, Švob-Đokić, 2012: 56).

Nakon faze renacionalizacije javnih medija (HINA-e i HRT-a), koja se bazira na zadržavanju državnog nadzora nad medijima putem raznih vijeća kojima upravlja vlast, uslijedila je faza uključenosti javnosti i novog oblika nadzora. Radi se o javnom nadzoru civilnog društva, koji se trudila uvesti nova koalicijska vlada. Na početku 21. stoljeća u Hrvatskoj je došlo do promjene vlasti. HDZ je izgubio izbore, a vladu je sastavila koalicija lijevih stranaka. Prvi zadatak nove koalicijske vlasti u području medija bio je novi Zakon o

HRT-u koji će Hrvatska radiotelevizija postati javni medij, a neće više biti državni. Na taj način HRT je trebao biti reorganiziran prema europskim standardima. U javnoj raspravi o medijskoj politici najvažnija tema postao je program te prijedlozi o ukidanju Trećeg kanala HTV-a i Trećeg programa HR-a. Javnost se suprotstavila prijedlogu o ukidanju Trećeg programa HR-a ili njegovom spajanju s Drugim programom te je to protumačeno „kao pokušaj ukidanja prava javnosti na kulturnu informaciju u općoj komercijalizaciji medijskog prostora, kao ukidanje medijske kulturne „oaze” za intelektualnu javnost“ (Zgrabljčić, 2003: 67).

Zakon je u konačnici donesen u veljači 2001. godine te je njime „HRT prvi put organiziran kao javna institucija koja promiče interese javnosti i odgovara na javne interese“ (Bilić, Švob-Đokić, 2012: 57) te samostalno upravlja svojim radom bez političkog upletanja (članak 14.)“ (Zgrabljčić, 2003: 67). Javni nadzor programa ostao je i dalje na Programskom vijeću HRT-a, ali je promijenjen način njegovog izbora čime se sugerira i promjena iz državnog u javni nadzor. Naime, 22 od 25 članova Vijeća imenovale su nevladine organizacije i struka, dok je tri člana imenovao predsjednik parlamenta. Treba naglasiti kako su članovi koje imenuje predsjednik Sabora morali biti nestranački ljudi kako bi se u potpunosti uklonila mogućnost političkog utjecaja na program javnog servisa.

Napredak u medijskom sektoru ostvaren je tada i ulaskom Nove TV na tržište. Nova TV bila je prva komercijalna televizija koja je dobila nacionalnu koncesiju 1999. godine, dok RTL televizija na tržište ulazi četiri godine kasnije. Iste godine doneseni su novi zakoni: Zakon o medijima, Zakon o telekomunikacijama, Zakon o elektroničkim medijima i Zakon o pristupu informacijama. Sa statusom zemlje kandidatkinje za članstvo u Europskoj uniji, koji je Hrvatska dobila 2004. godine, zakonodavstvo se mijenjalo i prilagođavalo prema europskom pravu te je time hrvatska medijska politika ostvarila značajan napredak. (Bilić, Švob-Đokić, 2012: 57)

Nova vlast donijela je i novi Zakon o HINA-i kojim se ona željela reorganizirati i transformirati u samostalnu javnu agenciju koja se i dalje financira novcem iz državnog proračuna. „Nacionalne agencije često su korisnici državnih subvencija zbog vrlo visokih troškova poslovanja, a zbog malog tržišta teško bi se mogle same financirati“ (Zgrabljčić, 2003: 66). Promjena se dogodila i u sastavljanju vijeća koje upravlja HINA-om. Odlučeno je da će se njegovi članovi birati putem javnog natječaja, a imenovat će ih Hrvatski sabor. Zadatak Vijeća bio je štititi autonomiju djelovanja i upravljanja, brinuti o transparentnom djelovanju i novinarskoj etici.

Nadalje, pokrenute su i promjene u Zakonu o telekomunikacijama koje su u Hrvatskom saboru prihvaćene krajem 2000., nakon savjetovanja s medijskim ekspertima Vijeća Europe. Imenovano je novo Vijeće za radio i televiziju koje je zamijenilo dotadašnje Vijeće za



telekomunikacije te je njegova zadaća bila „osigurati provedbu zakona koji jamči jednake uvjete svim sudionicima na radiodifuznom medijskom tržištu“ (Zgrabljić, 2003: 68). Od novog Vijeća zahtijevala se i revizija ranije dodijeljenih koncesija, što je ono odbilo učiniti jer nema zakonske ovlasti za to. Iako je vidljiv napredak u razvoju medijske politike prema demokratskim standardima, Hrvatska se u ovom razdoblju i dalje nalazi na počecima transformacije svog medijskog sustava iz državnog u javni. Glavna preokupacija javnih medija tada je unutarnja reorganizacija i konsolidacija.

Donošenjem novih zakona pojavila se „potreba za definiranjem odgovornosti nekoliko institucija uključenih u medijsku politiku i reguliranje medija“ (Bilić, Švob-Đokić, 2012: 57). Ministarstvo kulture ima središnju ulogu u medijskoj politici i kontroli medija. Zakonom o elektroničkim medijima osnovana je Agencija za elektroničke medije te pripadajuće Vijeće. Također, osnovan je i Fond za promicanje pluralizma i raznolikosti. Nove institucije trebale su smanjiti regulatorni aspekt u medijskom sektoru, ali je nastao kontraefekt jer su se pojavile nejasnoće oko ovlasti pojedinih tijela te je došlo do preklapanja.

#### **5.4. Proces pristupanja Europskoj uniji**

Treća faza hrvatske medijske politike započela je apliciranjem za članstvo u Europskoj uniji 2003. godine i početkom pristupnih pregovora 2005. Glavna karakteristika ove faze jest europeizacija svih javnih politika u Hrvatskoj, ne samo medijske. Novi Zakon o medijima donesen je 2004., a mijenjan je 2011. i 2013. godine, dok je novi Zakon o elektroničkim medijima donesen 2009., a mijenjan 2011. i dva puta 2013. godine.<sup>6</sup> Zakonom o medijima „uređuju pretpostavke za ostvarivanje načela slobode medija, prava novinara i drugih sudionika u javnom informiranju na slobodu izvješćivanja i dostupnost javnim informacijama, prava i obveze nakladnika, javnost vlasništva, ostvarivanje prava na ispravak i odgovor, način obavljanja distribucije tiska, način zaštite tržišnog natjecanja, te prava i obveze drugih pravnih i fizičkih osoba koje djeluju na području javnog informiranja“ (Zakon o medijima, NN 59/04).

Zakon o elektroničkim medijima rezultat je europeizacije hrvatskih javnih politika te se njime „uređuju prava, obveze i odgovornosti pravnih i fizičkih osoba koje obavljaju djelatnost pružanja audio i audiovizualnih medijskih usluga i usluga elektroničkih publikacija putem elektroničkih komunikacijskih mreža te interes Republike Hrvatske u području elektroničkih medija“ (Zakon o elektroničkim medijima, NN 153/09). Također, on definira i audiovizualnu medijsku uslugu prema definiciji iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koji je Hrvatska

---

<sup>6</sup> <https://www.min-kulture.hr/default.aspx?id=84>

postpisala s Europskom unijom i njenim članicama. U Zakonu se navodi kako je njena „osnovna namjena emitiranje programa za informiranje, zabavu ili obrazovanje opće javnosti putem elektroničkih komunikacijskih mreža“ (Zakon o elektroničkim medijima, NN 153/09).

U Zakonu o elektroničkim medijima definiran je i javni interes te njegove sastavnice. Peruško javni interes definira kroz tri povezane dimenzije: 1) program u javnom interesu, 2) ciljna publika koja je glavni korisnik medija od javnog interesa te 3) društveni ciljevi koje mediji trebaju ispuniti (Peruško, 2009: 8). U spomenutom Zakonu jasno su označene sve tri dimenzije: javne i istinite informacije čine prvu dimenziju, ciljne publike su svi građani, hrvatske manjinske zajednice u inozemstvu te manjine u Hrvatskoj, dok treću dimenziju sačinjavaju objektivno informiranje, poštivanje drugog mišljenja, razvoj vladavine prava, civilnog društva, zaštita i promocija hrvatskog nacionalnog i kulturnog identiteta i slično (Peruško, 2009: 8). Zakon o elektroničkim medijima regulira portale koji su „elektroničke verzije tiskovina, zabranjuje govor mržnje i sadržaj koji vrijeđa ljudsko dostojanstvo“ (Bilić, Švob-Đokić, 2012: 59), ali nema nadzor nad privatnim stranicama i blogovima.

Sadržaj HRT-a uređen je Zakonom o HRT-u kojim su 2010. godine povećane kvote za emitiranje domaće, europske i neovisne produkciju. Novi Zakon o HRT-u iz 2010. godine pokušao je prilagoditi djelovanje javnog servisa uputama Europske komisije i dovojitii djelovanje javne radiotelevizije od komercijalnih aktivnosti. „Uveden je petogodišnji ugovor između HRT-a i Vlade s ciljem definiranja potrebnih financijskih sredstava za ispunjavanje ugovornog programa“ (Bilić, Švob-Đokić, 2012: 60). Ovim je ugovorom Vlada nastojala vratiti kontrolu nad javnim radiotelevizijskim servisom te ga podrediti financijskoj disciplini te potaknuti njegovu tehnološku modernizaciju. Kontrola se i dalje provodi imenovanjem članova Programskog vijeća i Nadzornog odbora od strane parlamenta. Na ovaj način država se želi postaviti kao zaštitnik javnog interesa. Ipak, izostala je podrška u reorganizaciji HRT-a od strane privatnih medija, no izostala je podrška od strane tržišta i privatnih medija. „Iako podržavaju povećanje transparentnosti na tržištu, privatni mediji nisu sasvim spremni prihvatiti snažnog i dobro organiziranog javnog aktera na medijskom tržištu i konstantno ukazuju na njegov povlašteni položaj koji proizlazi iz obvezne radiotelevizijske pristojbe“ (Bilić, Švob-Đokić, 2012: 64). Javni servis ne gleda blagonaklono na takve mjere jer ih smatra napadom na vlastiti program, prijetnjom slobodi izražavanja i načinom na koji vlast želi ograničiti raznolikost u medijima. Također, ističe se i izbjegavanje zakonskih obveza od strane privatnih medija, poput plaćanja poreza i ulaganja u domaću produkciju. S druge strane, privatni mediji podupiru sve mjere kojima je cilj disciplinirati javne medije. (Bilić, Švob-Đokić, 2012: 64)

Dominantnu ulogu u kreiranju medijske politike u Hrvatskoj ima država, koja je pod velikim utjecajem europske pravne stečevine te se trudi inkorporirati europske regulative. „Proces europeizacije slijedi neka načela koja su općenito i potpuno prihvatljiva: poštivanje ljudskih prava, restrukturiranje medija, tvrtki i institucija uključenih u regulaciju medija, prilagodbu i evoluciju javne sfere u skladu s ukupnim društvenim promjenama, demokratizaciju i otvorenost prema drugima, tehnološki napredak itd.“ (Bilić, Švob-Đokić, 2012: 63). No, medijska politika u Hrvatskoj oscilira između potpunog oslanjanja na tržište i njegove aktere i promoviranja javnog interesa. Iz tog razloga teško je provoditi velik broj zakonskih odredbi, što dovodi do teškoća u analizi implementacije politike. „Država, lokalni politički akteri, vlasnici privatnih medija i javni medijski servisi razvili su vlastite *policy* aspekte ili pojedinačne pristupe, koji nisu uvijek koordinirani i sistematizirani na državnoj razini. Odsutnost sustavnog povezivanje među njima održava političke i ekonomske sistemske nedostatke“ (Bilić, Švob-Đokić, 2012: 66).

Veliki utjecaj države na medije je kontroverzan jer istovremeno želi zaštititi javni interes i podrediti ga zakonima tržišta. Također, u kreiranju i praćenju medijske politike odgovorno ministarstvo i ostale političke institucije ne služe se dokumentiranim analizama medija ili ih koriste samo djelomično. S druge strane, privatni igrači na medijskom tržištu igraju prema pravilima vlastitih kompanija i prilagođavaju se isključivo specifičnim zahtjevima lokalnog tržišta. (Bilić, Švob-Đokić, 2012: 66) Mediji u Hrvatskoj imaju mogućnosti izbjeći kontrolu javnosti i odgovornost za informacije koje serviraju. Bez obzira na promicanje demokratskih vrijednosti i institucija, pluralizma, ljudskih prava, slobode izražavanja i sličnog u medijskom zakonodavstvu, praksa je drukčija. No, mali broj slučajeva dođe do sudstva, a kada dođe reakcije sudova su spore, posebno kad se radi o slučajevima nepoštivanja privatnosti i osobnog dostojanstva.

Budući da uloga medija u društvu neprestano raste, time se povećava i opseg medijske politike koja postaje sve kompleksnija. Medijski zakoni i propisi trebaju uključivati odredbe koje se tiču medijskih tržišta, zaštite ljudskih prava, tehnoloških pitanja i digitalizacije, novih medija te medijske pismenosti. Uz to, pojačan europski utjecaj najbolje se vidi u prijenosu europskog zakonodavstva i politika u hrvatski pravni i politički sustav. Europska pravna stečevina prenesena je vrlo učinkovito u hrvatsko zakonodavstvo te je ono „u skladu je s europskim medijskim standardima i mjerilima, iako se odredbe ne navode uvijek jasno i ne provode strogo“ (Bilić, Švob-Đokić, 2012: 54). S druge strane, europske regulative koje se tiču medijske politike ne prate lokalni razvoj i razvoj odnosa između države, medija i civilnog društva te se državna vlast često nalazi u ambivalentnom položaju pokušavajući uskladiti

europske i lokalne zahtjeve. Zbog nemogućnosti usklađivanja zahtjeva javnosti, države i tržišta, hrvatska medijska politika „ostala je netransparentna i fragmentirana, posebno kad se radi o pravu na informacije, slobodi izražavanja ili zaštiti drugih istinskih prava i vrijednosti, kao što su privatnost, osobno dostojanstvo, obitelj i profesionalni život“ (Bilić, Švob-Đokić, 2012: 63). Razvoj medijske politike nerijetko je bio označen pojedinačnim reakcijama na tržišna kretanja ili državne situacije. Medijska politika odgovara dakle na kratkotrajne zahtjeve i pitanja te slijedi logiku brzih rješenja, stoga je teško uspostaviti dugoročne ciljeve i alate kojima bi se vršila regulacija medijskog sustava.

## **6. ULOGA EUROPSKE UNIJE U KREIRANJU MEDIJSKE POLITIKE**

Međunarodne odnose obilježavaju dva istovremena procesa: konkurencija i suradnja međunarodnih aktera u kojima se manifestiraju globalni i nacionalni interesi. Glavnu ulogu i dalje imaju nacionalne države koje moraju balansirati između zaštite nacionalnih interesa i ispunjavanja međunarodnih obveza. Ipak, uloga nacionalne države djelomično se izmijenila, što je najbolje vidljivo na primjeru Europske unije. „Unutar Europe proces integracije bio je neraskidivo vezan uz transformaciju tradicionalnog sustava „nacionalnih država“ i uloge pojedinih država članica“ (Papathanassopoulos, 2015: 775). Europska unija smatra se političkim sustavom *sui generis* te ona nadopunjava, ponekad čak i zamjenjuje pojedine javne politike svojih zemalja članica. S druge strane, europska integracija ovisi i o razvoju nacionalne države, stoga je ta međuovisnost proizvela nove institucije i, sukladno tome, nove oblike javnog upravljanja.

Europska unija širila se u više valova proširenjama, a svakim novim valom rastao je broj kriterija koji su buduće države članice trebale ispuniti prije ulaska u Uniju. Jedan od tih kriterija bio je i medijski pluralizam te uređeno javni medijski servis. „Politika EU-a zadnjih je godina podijeljena između privrženosti liberalizaciji tržišta i želje za očuvanjem socijalne, kulturne i političke raznolikosti (Wheeler, 2004)“ (Johnson, Školkay, 2005: 69). U počecima europske integracije medijska politika pripadala je u nacionalnu domenu, no od 1974. dio je Rimskih ugovora i pripada europskim politikama (Johnson, Školkay, 2005: 69). Promijenio se i pristup medijima te je naglasak stavljen na kulturu, a ne na profit.

Sredinom 1980-ih, točnije 1984., donesen je *policy* dokument „Televizija bez granica“ (Television without Frontiers), a pet godina kasnije Europski je parlament izglasao istoimenu direktivu čiji je cilj bio „definirati mjere standardizacije i eliminirati nacionalna ograničenja“ (Johnson, Školkay, 2005: 69). „Kombinacijom Europske konvencije o prekograničnoj televiziji (ECTT), koju je usvojilo Vijeće Europe 1989., i Direktive „Televizija bez granica“ (TWF)

Europske komisije stvoren je koherentan zakonski okvir za televizijsko emitiranje i slobodu televizijskih usluga u Europi 1990-ih“ (Johnson, Školkey, 2005: 70). Ono po čemu se ova dva dokumenta razlikuju jest područje na koje se odnose. Dok ECTT govori o prekograničnom kontekstu, Direktiva TWS Europske komisije govori i o domaćem i o prekograničnom kontekstu unutar same Unije. Ipak, obje stavljaju naglasak na sadržaj, odnosno program koji se emitira te se osvrću na tehnološku komponentu niti govore iz političke perspektive.

Direktiva TWS dopunjena je 1997. godine odredbom da pola programa koji se prikazuju u Europskoj uniji mora biti napravljeno u EU. Jedan od razloga ove dopune bila je i slaba gledanost europskih televizijskih programa na globalnom tržištu. Također, „televizija se smatrala kao kauzalna veza između medija i stvaranja europskog identiteta“ (Johnson, Školkey, 2005: 69). Navedeni razlozi potaknuli su europske dužnosnike na stvaranje jedinstvenog europskog tržišta i na području medija. Zbog toga u odredbama koje se tiču televizijske produkcije postoje kvote koje se odnose na europsku i nacionalnu produkciju. Također, ako su nacionalne kvote po pitanju oglašavanja alkoholnih pića, primjerice, strože od europskih, one se mogu primijeniti.

Veličina država ne utječe na europsku integraciju niti na prijenos i primjenu europskih politika u zemljama članicama. Glavna područja europske medijske politike su: „1) jedinstveno tržište za televizijsko emitiranje, 2) konkurentna politika i državna pomoć i 3) javni medijski servis na internetu“ (Trappel, 2014: 248). Jedinstveno tržište za televizijsko emitiranje podrazumijeva mogućnost da televizijski programi jedne države članice mogu biti emitirani u bilo kojoj državi članici ukoliko zadovoljavaju odredbe Direktive o audiovizualnim medijskim uslugama. Spomenuta Direktiva audiovizualne medijske usluge navodi kao jedan od načina postizanja ciljeva Europske unije te naglašava kako se radi o kulturnim i gospodarskim uslugama. „Njihova rastuća važnost za društva, demokraciju – posebno osiguravajući slobodu informiranja, raznolikost mišljenja i medijski pluralizam – obrazovanje i kulturu opravdava primjenu posebnih pravila na te usluge“ (Direktiva 2010/13/EU). Isto tako, Direktiva potiče države članice da učine sve što je u njihovoj moći kako se spriječila sva štetna postupanja koja bi kao posljedicu imala organičavanje „pluralizma i slobode televizijskih informacija i informacijskog sektora u cjelini“ (Direktiva 2010/13/EU).

Slovačka i Hrvatska ulaze u kategoriju malih država Europske unije koje moraju u oblikovanju svoje medijske politike uzeti u obzir nekoliko karakteristika: ograničenost resursa, malo medijsko tržište, ovisnost i ranjivost medijskog tržišta te demokratski korporativizam, odnosno političku povezanost glavnih aktera na tržištu (Trappel, 2014: 241). Ograničeni resursi odnose se na manju razinu kreativnosti, znanja, talenta te manji broj osposobljenih medijskih

djelatnika. Malo medijsko tržište obuhvaća i publiku i oglašavanje. Publika, odnosno demografsko stanje zemlje, teško je povećati, dok oglašavanje najviše ovisi o snazi gospodarstva. Ovisnost medijskog tržišta označava ograničen utjecaj koji male zemlje imaju na globalnom medijskom tržištu. U kontekstu Europske unije to se može primijetiti kad se govori o audiovizualnom tržištu. Pravila EU-a o unutarnjem tržištu „u velikoj mjeri privilegiraju zemlje sa snažnim audiovizualnim sektorom“ (Trappel, 2014: 242), što nije slučaj sa Slovačkom i Hrvatskom. Kao male zemlje, one su uvoznici stranih programa, sa smanjenom mogućnošću proizvodnje i izvoza vlastitih. Ranjivost medijskog tržišta također se promatra u odnosu na strana i na globalno tržište. Ona se odnosi na značajne investicije i preuzimanje vlasništva od strane kompanije iz velikih zemalja u malim zemljama EU-a, ali i na uvoz medijskog sadržaja, posebice audiovizualnog programa. (Trappel, 2014: 241-243)

Članstvo u Europskoj uniji smatra se važnim i pozitivnim faktorom u demokratizaciji medijskog sustava. Proces europeizacije koji se odvijao u fazi pristupanja Europskoj uniji pomogao je Slovačkoj i Hrvatskoj u usvajanju demokratskih standarda i u prilagođavanju zapadnoeuropskim modelima medijskih sustava. (Dobek-Ostrowska, 2015: 16) Demokratska uvjetovanost koju zahtijeva Europska unija kako bi zemlje postale njene članice „izvana intenzivira i demokratizira proces učinkovitije i konkretnije od ostalih strategija drugih međunarodnih organizacija“ (Harris, 2010: 190).

## **7. KOMPARATIVNA ANALIZA RAZVOJA MEDIJSKE POLITIKE U SLOVAČKOJ I HRVATSKOJ**

Prema fazama demokratske tranzicije koje je razradio Brzezinski, a na medije u postkomunističkim zemljama aplicirale Peruško i Popović, Slovačka i Hrvatska prvu su fazu prolazile početkom 1990-ih. Za tu fazu karakteristično je odvajanje medija od države, tj. formiranje slobodnih i neovisnih medija. Obje su zemlje ustavima i zakonima zagarantirale slobodu medija, slobodu izražavanja i pravo na informiranje. Nakon što su stečeni zakonski uvjeti za osnutak slobodnih i neovisnih medija dogodila se ekspanzija tiska koja je kasnije obuzdana raznim financijskim nametima. Jedan od ciljeva u ovoj fazi jest i restrukturiranje javnih radiotelevizijskih servisa, odnosno njihov prijelaz iz državnih u javne medije. Ovaj cilj nisu uspjele ispuniti jer su se političke elite teško odricale kontrole nad javnim servisom, posebno nad televizijom. U ovoj fazi, ali još više u drugoj fazi tranzicije, osjetio se socijalistički pristup javnoj televiziji koja se bila pod velikim utjecajem političkih elita te se koristila kao alat političke propagande.

Druga faza koju Brzezinski naziva trajanjem promjene u Slovačkoj i Hrvatskoj trajala je gotovo cijele 1990-e. Njena obilježja su, prema Peruško i Popović, tržišni razvoj, liberalizacija telekomunikacija te ulazak stranog kapitala na medijsko tržište. Ipak, za Slovačku i Hrvatsku dolazi do renacionalizacije javnih medija. U Hrvatskoj vladajuća politička opcija kontrolira HRT i HINA-u te dio tiska, a nastoji svom utjecaju podrediti sve neovisne medije. Koncesije su dodijeljivane prema političkoj podobnosti vlasnika lokalnih i regionalnih postaja. Prva komercijalna televizija s nacionalnom frekvencijom NOVA TV na tržište ulazi tek 1999. godine. Slovačka je prvu privatnu televiziju s nacionalnim dometom Markízu dobila tri godine ranije, no zanimljivo je da njen vlasnik bio čovjek blizak premijeru Mečiaru. U konačnici, ovu fazu u obje zemlje najviše su obilježili politički pritisci na medije od strane Mečiarovog i Tuđmanovog autoritarnog režima.

Glavno obilježje treće faze jest europeizacija medijske politike, kao jedan od preduvjeta za ulazak u Europsku uniju, kada dolazi do prijenosa europske pravne stečevine u nacionalna zakonodavstva. U ovoj fazi Slovačka se nalazila od 2000. i početka pristupnih pregovora, dok je za Hrvatsku ista faza započela 2005. Ove dvije godine mogu se uzeti kao službeni datumi početka treće faze tranzicije medije, no one su zapravo u obje zemlje započele ranije. U Slovačkoj je ona započela Mečiarovim gubitkom vlasti i izborom nove proeuropske vlade koja je vrlo učinkovito mijenjala medijsku politiku i prilagođavala ju europskim standardima. S druge strane, Hrvatska je treća faza započela promjenom vlasti 2000. kada dolazi do stabilizacije demokratskog sustava. Donose se novi zakoni kojima se hrvatsko medijsko zakonodavstvo prilagođava europskim odredbama, a Hrvatska 1. srpnja 2013. postaje punopravna članica EU-a. Slovačka je pak u Europsku uniju ušla 2004., no dvije godine nakon ulaska na vlast dolazi politička stranka Smer, a novi premijer postaje Robert Fico. Medijska politika njegove vlade bila je korak unatrag za slovačke medije jer je prema neovisnim i kritičkim medijima razvijen negativan stav te su mnoge zakonske odredbe izazvale kontroverze.

### **7.1. Postavljanje dnevnog reda**

Glavno obilježje početne faze *policy* ciklusa jest detektiranje društvenih pitanja na koje treba pronaći odgovor oblikovanjem javne politike. Medijska politika na početku tranzicije našla se na dnevnom redu jer je određenje medija kao slobodnih i neovisnih jedna od temeljnih karakteristika koja razlikuje demokratski politički sustav od komunističkoga. Kasnije su autoritarne vlasti u Slovačkoj i Hrvatskoj uvidjele kako trebaju modificirati medijsku politiku kako im mediji ne bi izmakli iz ruku. Izvršna vlast postavila je pitanje medijske politike na dnevni red kako bi formulirala zakone kojima će ponovno uvesti djelomičnu državnu kontrolu

nad medijima. S obzirom na utjecaj tržišta u tom periodu, na stavljanje medijske politike na dnevni red utjecali su i vlasnici komercijalnih medija jer tada dolazi do početka emitiranja prvih komercijalnih TV kanala s nacionalnim dometom. Također, na primjeru Hrvatske očitiji je primjer utjecaja javnosti, posebno 1996. godine na prosvjedu za Radio 101 kojim je spriječeno ukidanje koncesije.

U razdoblju koje je obilježila europeizacija ponovno je izvršna vlast ona koja medijsku politiku stavlja na dnevni red, ovaj puta pod utjecajem europskih institucija. Medijska politika formulirala se prema europskim pravilima i direktivama te na su dnevni red dolazila ona područja koja trebaju biti prilagođena europskim standardima. Na postavljanje medijske politike na dnevni red utječe i globalni tehnološki napredak koji zahtijeva prilagođavanje medija i telekomunikacija novim tehnologijama.

## **7.2. Formulacija**

U fazi formulacije medijske politike u Slovačkoj i Hrvatskoj najvažnija je uloga bila ministarstava kulture. Medijska politika dio je njihovog resora te su oni prijedloge medijskih zakona dostavljali vladi koja ih je prihvaćala i prosljeđivala u parlament. U početnoj fazi razvoja politike u Slovačkoj i Hrvatskoj glavni akter bila je izvršna vlast, dok je *policy* dizajn kreiran prema međunarodnim pravilima. Pitanje medija formiranih u komunističkom režimu dobilo je rješenje formulirano prema temeljnim demokratskim postulatima. Kreatori ustava i zakona prepisali su odredbe međunarodnih dokumenata kako bi se normativno opredijelili za demokratski sustav koji uključuje slobodne i neovisne medije.

Slična se situacija dogodila u tijekom pristupnih pregovora s Europskom unijom kada su velik utjecaj na formulaciju medijske politike imale europske institucije koje su uvjetovale napredak u pregovorima prijenosom europskih regulativa. *Policy* dizajn u Slovačkoj i u Hrvatskoj bio je vrlo sličan jer je težište u kreiranju medijske politike prebačeno na Europsku uniju. Ipak, u procesu europeizacije najproblematičnija je faza implementacije, što znači da u fazi formulacije implementacijske procedure nisu kvalitetno razrađene kad provedba ne funkcionira. Implementacijske procedure ne mogu biti samo prepisane, već moraju biti prilagođene pojedinom medijskom tržištu. U Slovačkoj treba izdvojiti razdoblje vlade Roberta Fica i Zakon o tisku i novinskim agencijama iz 2008. koji je formuliran kako bi se ograničilo djelovanje medija i novinara pravima na ispravak, dodatnu najavu i sl. Ta prava služila su kao oblik djelomične autocenzure.

Iako se generalno javnost nije pitalo što misli o medijskoj politici, u Hrvatskoj je u određenim trenucima i javnost utjecala na formuliranje iste. Jedan takav primjer dogodio se



nakon promjene vlasti 2000. kada je javnost negativno reagirala na prijedlog ukidanja Trećeg programa Hrvatskoga radija. Vlada je tada tražila rješenje za problematično stanje javnog servisa koje se više puta pojavljivalo kao problem u medijskom sektoru. Tijekom 20 godina koje su analizirane djelovanje HRT-a, kao jedan od aspekata hrvatske medijske politike, najčešći je problem za koje se moralo tražiti učinkovito rješenje koje bi se javni servis učinilo konkurentnim na tržištu i istovremeno promicateljem i zaštitnikom javnog interesa.

### **7.3. Odlučivanje**

U trećoj etapi faznog modela stvaranja javnih politika formulirani prijedlog javne politike dobiva političku legitimnost. U ovoj etapi sudjeluje najmanje broj aktera. I u slovačkom i u hrvatskom slučaj dominantni akteri su vlada i parlament. Slovačka i hrvatska vlada najaktivniji su predlagatelji zakona na svim javnopolitičkim područjima, ne samo kad se radi o medijskoj politici. Nacionalni parlamenti kao zakonodavna tijela imaju političku ovlast donošenja zakona te oni daju političku legitimnost predloženoj politici. Zanimljivi su i akteri razna medijska vijeća, poput slovačkog Vijeća za emitiranje i prijenos (RVR) te hrvatskog Vijeća za radio i televiziju, čija je jedna od zadaća donošenje odluka o dodjeli koncesija. U Slovačkoj su značajan akter i sudovi koji u pojedinim slučajevima donose odluke kojima potvrđuju ili odbacuju odluke spomenutog Vijeća za emitiranje i prijenos.

Zanimljivo je analizirati način na koji su donositelji odluka odlučivali o medijskoj politici u Slovačkoj u analiziranih 20-ak godina. U fazi proboja odluke su se donosile po modelu ograničene racionalnosti. Politička situacija u obje zemlje zahtijevala je donošenje zakona i propisa koji će omogućiti uspostavu slobodnog i neovisnog medijskog sustava. Zakonska regulativa trebala je biti očišćena od tragova komunističkog režima u kojem je državna vlast imala kontrolu nad medijima i informacijama. S druge strane, nove demokratske vlasti uključile su i međunarodne odredbe u nove zakonske okvire, poput Deklaracije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama te Europske konvencije o ljudskim pravima, koje garantiraju slobodu medija, slobodu izražavanja i pravo na informiranje.

Nadalje, u fazi trajanja promjene ograničena racionalnost je ipak narušena. Donositelji odluka ne odlučuju se za najbolje moguće rješenje u danom kontekstu, već odlučuju i usmjeravaju medijsku politiku prema svojim interesima. I Mečiarova i Tuđmanova vlast pokušava uspostaviti ponovnu kontrolu nad medijima, posebno nad javnim servisom, te minimalizirati djelokrug i utjecaj neovisnih medija i novinara. Politika se oblikuje prema ishodima koji trebaju biti u skladu interesima političke opcije na vlasti. I ostala tijela u medijskom sektoru donose odluke pod političkim pritiscima te nemaju mogućnost racionalnog

odlučivanja. U Hrvatskoj je u tom razdoblju posebno izraženo nekonzultiranje javnosti prije donošenja odluka, koje je HDZ opravdao političkom legitimnošću koju je stekao pobjedom na izborima.

U fazi stabilizacije demokratskog sustava, koju obilježava proces europeizacije, donositelji odluka vraćaju se na koncept ograničene racionalnosti. Kao glavni cilj postavljen je ulazak u Europsku uniju, stoga se odluke o svim javnim politikama donose kako bi se taj cilj ostvario. Vlade u Slovačkoj i Hrvatskoj donose nove zakone kako bi smanjile stupanj politizacije medijskog sustava koji je ostao kao posljedica autoritarnih režima. Također, usvaja se europska pravna stečevina te se aktivno radi na povećanju medijskog pluralizma i raznolikost kako bi se zadovoljili kriteriji za punopravno članstvo u Europskoj uniji. U ovom razdoblju možemo govoriti i o inkrementalnom načinu odlučivanja jer su se europski standardi u medijskoj politici usvajali korak po korak nadograđujući se jedan na drugi. Medijske politike nisu u razdoblju europeizacije bili u potpunosti nekonzistentne jer su se mijenjale prema i nadograđivale prema europskim propisima.

Ipak, u Slovačkoj dolazi do koraka unatrag 2006. godine kada vlast preuzima Robert Fico i njegova stranka Smer. Model ograničene racionalnosti i inkrementalni model odlučivanja zamjenjuje donošenje odluka prema političkim preferencijama. Položaj medija i novinara se pogoršao, iako je Ficova vlada prva napravila sustavni i dugoročni prijedlog medijske politike. Ipak, prava na ispravak, korekciju i sl., kojima se ograničava djelovanje novinara, a koja su uvedena Zakonom o tisku i novinskim agencijama 2008. godine, mogla bi se tumačiti kao razlog straha od medijskih kritika. Na sreću, zakon je racionalnom odlukom promijenjen nakon dvije godine te su kontroverzna ukinuta.

## **8. ZAKLJUČAK**

Činjenica da medijska politika ni u jednom trenutku nije bila pri vrhu liste prioriteta slovačkih i hrvatskih vlada opravdana je. Prioriteti vlade trebaju biti politička, gospodarska i socijalna stabilnost zemlje, a kvaliteta života razlomljena prema te tri dimenzije očituje se i u medijskoj politici. To dokazuju primjeri Slovačke i Hrvatske. U razdoblju autoritarne vladavine Vladimira Mečiar, koja je uključivala kontrolu nad vojnim, policijskim i obavještajnim snagama te visoku razinu gospodarskog kriminala, i mediji su funkcionirali po istim postavkama. Ista je situacija bila i u Hrvatskoj za vrijeme Tuđmanovog režima. Glavno obilježje gospodarske djelatnosti bila je siva ekonomija u kojoj su morali plivati i mediji i novinari. Ovakva paralela može se povući i s razdobljem pristupanja Europskoj uniji, kada je proces europeizacije zahvatio sva javnopolitička područja, pa i medijsku politiku.

U razvoju medijske politike Slovačke i Hrvatske evidentan je napredak u 20 godina koje su analizirane. Najveći korak naprijed postignut je upravo zahvaljujući procesu europeizacije u kojem su europske odredbe prenesene u nacionalna zakonodavstva te su Slovačka i Hrvatska morale ispuniti kriterije Europske unije kako bi postale punopravne članice. Demokratska uvjetovanost Europske unije ostavila je pozitivan trag na medijsko zakonodavstvo. Europski standardi nakon što su prošli prve tri faze *policy* ciklusa, polako se provode i primjenjuju, pa čak i internaliziraju.

Stav da su medijske politike u obje zemlje razvijene nekonzistentno i bez dugoročne strategije potvrđen je ponajprije zbog razdoblja vladavine autoritarnih režima u drugoj polovici 1990-ih godina. Ipak, u Hrvatskoj je medijska politika uhvatila konstatu nakon promjene vlasti 2000. godine te se medijska politika razvijala kako se prenosila europska pravna stečevina. Ipak, treba naglasiti kako se europske pravne odredbe ne mogu u potpunosti slijepo primijeniti u slovačkom i hrvatskom slučaju, već medijska politika i pripadajući zakoni moraju biti skrojeni prema potrebama medijskog tržišta. Iz tog razloga, razvitak medijske politike jest neravnomjeran te ona i dalje ostaje nepotpuna i nedovršena. No, s obzirom da se radi o području na koje utječu gotovo svi aspekti jednog društva i države, medijska politika zapravo odražava stanje u kojem se određena zemlja nalazi i smjer u kojem se kreće.

## 9. POPIS LITERATURE

1. Bajomi-Lázár, Péter (2008) The Consolidation of Media Freedom in Post-Communist Countries. U: Jakubowicz, Karol, Sükösd, Miklós (ur.), *Finding the Right Place on the Map: Central and Eastern European Media Change in a Global Perspective* (str. 73-84). Bristol: Intellect Books.
2. Bilić, Paško, Švob-Đokić, Nada (2012) Croatia: A Dynamic Evolvement of Media Policy. U: Psychogiopoulou, Evangelina (ur.), *Understanding Media Policies: A European Perspective* (str. 54-69). Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
3. Burnham, Peter, Gilland, Karin, Grant, Wyn, Layton-Henry, Zig (2006) *Metode istraživanja politike*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
4. Direktiva 2010/13/EU (Direktiva o audiovizualnim medijskim uslugama). *Službeni list Europske unije* 06/007. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010L0013&from=EN> (pristupljeno 16.8.2019.)
5. Dobek-Ostrowska, Bogusława (2015) 25 years after communism: four models of media and politics in Central and Eastern Europe. U: Dobek-Ostrowska, Bogusława, Głowacki, Michał (ur.), *Democracy and Media in Central and Eastern Europe 25 Years On* (str. 11-45). Frankfurt am Main: Peter Lang.
6. Dunlop, Claire A. (2013) Epistemic communities. U: Araral Jr., Eduardo i dr. (ur.), *Routledge Handbook of Public Policy* (str. 229-243). Abingdon: Routledge.
7. Green-Pedersen, Christoffer, Mortensen, Peter B. (2013) Policy agenda-setting studies: Attention, politics and the public. U: Araral Jr., Eduardo i dr. (ur.), *Routledge Handbook of Public Policy* (str. 167-174). Abingdon: Routledge.
8. Harris, Erika (2010) Slovakia since 1989. U: Ramet, Sabrina P. (ur.), *Central and Southeast European Politics since 1989* (str. 182-203). Cambridge: Cambridge University Press.
9. Hill, Michael (2010) *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
10. Howlett, Michael, Giest, Sarah (2013) The policy-making process. U: Araral Jr., Eduardo i dr. (ur.), *Routledge Handbook of Public Policy* (str. 17-28). Abingdon: Routledge.
11. Jakubowicz, Karol (1995) Media With and Without the State: Press Freedom in Eastern Europe. *Journal of Communication*, 45 (4): 125-139.

12. Johnson, Owen V., Školkey, Andrej (2005) Media Legislation and Media Policy in Slovakia: EU Accession and the Second Wave of Reform. *Medijska istraživanja: znanstveno-stručni časopis za novinarstvo i medije*, 11(2): 67-79.
13. Jones, Bryan D., Thomas III, H. F. (2013) Bounded rationality and public policy decision-making. U: Araral Jr., Eduardo i dr. (ur.), *Routledge Handbook of Public Policy* (str. 237-286). Abingdon: Routledge.
14. Landman, Todd (2008) *Teme i metode komparativne politike*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
15. Papathanassopoulos, Stylianos (2015) Media policy. U: Mazzoleni, Gianpietro (ur.), *The International Encyclopedia of Political Communication* (str. 769-777). West Sussex: John Wiley & Sons, Inc.
16. Peruško, Zrinjka (2009) Public Interest and Television Performance in Croatia. *Medijska istraživanja: znanstveno-stručni časopis za novinarstvo i medije*, 15 (2): 5-31.
17. Peruško, Zrinjka, Popović, Helena (2008) Media Concentration Trends in Central and Eastern Europe. U: Jakubowicz, Karol, Sükösd, Miklós (ur.), *Finding the Right Place on the Map: Central and Eastern European Media Change in a Global Perspective* (str. 165-189). Bristol: Intellect Books.
18. Petak, Zdravko (2014a) Analiza javnih politika. U: Petek, Ana, Petković, Krešimir (ur.), *Pojmovnik javnih politika* (str. 30-31). Zagreb: Političke analize.
19. Petak, Zdravko (2014b) Dizajn javnih politika. U: Petek, Ana, Petković, Krešimir (ur.), *Pojmovnik javnih politika* (str. 53). Zagreb: Političke analize.
20. Petak, Zdravko, Petek, Ana (2014a) Formulacija. U: Petek, Ana, Petković, Krešimir (ur.), *Pojmovnik javnih politika* (str. 65-66). Zagreb: Političke analize.
21. Petak, Zdravko, Petek, Ana (2014b) Postavljanje dnevnog reda. U: Petek, Ana, Petković, Krešimir (ur.), *Pojmovnik javnih politika* (str. 131). Zagreb: Političke analize.
22. Petak, Zdravko, Petek, Ana (2014c) Proces stvaranja javnih politika. U: Petek, Ana, Petković, Krešimir (ur.), *Pojmovnik javnih politika* (str. 133-136). Zagreb: Političke analize.
23. Petak, Zdravko, Petković, Krešimir (2014) Javne politike. U: Petek, Ana, Petković, Krešimir (ur.), *Pojmovnik javnih politika* (str. 93-95). Zagreb: Političke analize.
24. Petek, Ana (2012) Što su hrvatske javne politike? *Političke analize*, 3 (11): 37-45.
25. Petek, Ana (2014) Dnevni red. U: Petek, Ana, Petković, Krešimir (ur.), *Pojmovnik javnih politika* (str. 54-55). Zagreb: Političke analize.

26. Petek, Ana, Petković, Krešimir (2014) Odlučivanje. U: Petek, Ana, Petković, Krešimir (ur.), *Pojmovnik javnih politika* (str. 118-119). Zagreb: Političke analize.
27. Ramet, Sabrina P. (2010) Politics in Croatia since 1990. U: Ramet, Sabrina P. (ur.), *Central and Southeast European Politics since 1989* (str. 258-285). Cambridge: Cambridge University Press.
28. Soroka, Stuart, Farnsworth, Stephen, Lawlor, Andrea, Young, Lori (2013) Mass media and policy-making. U: Araral Jr., Eduardo i dr. (ur.), *Routledge Handbook of Public Policy* (str. 204-214). Abingdon: Routledge.
29. Schneider, Anne (2013) Policy design and transfer. U: Araral Jr., Eduardo i dr. (ur.), *Routledge Handbook of Public Policy* (str. 217-228). Abingdon: Routledge.
30. Školcak, Andrej (2012) Media Policy in Slovakia. *Academia.edu*. [https://www.academia.edu/7978102/MEDIA\\_POLICY\\_IN\\_SLOVAKIA](https://www.academia.edu/7978102/MEDIA_POLICY_IN_SLOVAKIA) (pristupljeno 11.6.2019.)
31. Školcak, Andrej, Ondruchová-Hong, Mária (2012) Slovakia: Reinventing Media Policy Without a Practical Perspective. U: Psychogiopoulou, Evangelina (ur.), *Understanding Media Policies: A European Perspective* (str. 182-197). Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
32. Trappel, Josef (2014) Small States and European Media Policy. U: Donders, Karen i dr. (ur.), *The Palgrave Handbook of European Media Policy* (str. 239-253). Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
33. Ustav Republike Hrvatske. *Narodne novine*, 5/14.
34. Ustav Republike Slovačke. <https://www.prezident.sk/upload-files/46422.pdf> (pristupljeno 15.8.)
35. Zakon o elektroničkim medijima. *Narodne novine*, 153/09.
36. Zakon o medijima. *Narodne novine*, 59/04.
37. Zgrabljčić, Nada (2003) Hrvatska medijska politika i javni mediji. *Medijska istraživanja: znanstveno-stručni časopis za novinarstvo i medije*, 9 (1): 59-75.
38. Žiljak, Tihomir (2014) Europeizacija javnih politika. U: Petek, Ana, Petković, Krešimir (ur.), *Pojmovnik javnih politika* (str. 58-59). Zagreb: Političke analize.

## 10. SAŽETAK

### Razvoj medijske politike u Slovačkoj i Hrvatskoj

Medijska politika jedna je od posebnih javnih politika te se rijetko nalazi pri vrhu liste prioriteta državne vlasti. Cilj ovog rada jest analizirati razvoj medijske politike u Slovačkoj i Hrvatskoj od kraja 1980-ih godina do ulaska Hrvatske u Europsku uniju. Obje zemlje imali su sličan put tranzicije u liberalnu demokraciju te je to bio glavni razlog njihovog odabira za komparaciju. Velik utjecaj u demokratizaciji medija imao je proces europeizacije koji je poboljšao medijski pluralizam i raznolikost u slovačkim i hrvatskim medijima. U oba slučaja glavni su javnopolitički akteri organi izvršne vlasti: vlade i ministarstva kulture, koji imaju dominantan položaj u oblikovanju medijske politike. Medijska politika analizira se kroz tri faze *policy* ciklusa: postavljanje na dnevni red, formulaciju i odlučivanje kako bi se pokazalo da ni Slovačka ni Hrvatska nemaju konzistentnu i dugoročno isplaniranu politiku.

**Ključne riječi:** medijska politika, analiza javnih politika, postavljanje na dnevni red, formulacija, odlučivanje, Slovačka, Hrvatska

## **11. ABSTRACT**

### **Evolution of media policy in Slovakia and Croatia**

Media policy is one of the specific public policies and is rarely at the top of the list of priorities of the state government. The aim of this paper is to analyze the development of media policy in Slovakia and Croatia from the late 1980s until Croatia's accession to the European Union. Both countries had a similar path of transition to liberal democracy and this was the main reason for their comparison. The process of Europeanization had great impact on the democratization of the media and it has improved media pluralism and diversity in the Slovak and Croatian media. In both cases, the main political actors are the executive authorities: governments and ministries of culture, which have a dominant position in shaping media policy. Media policy is analyzed through three phases of the policy cycle: agenda setting, formulation and decision-making to show that neither Slovakia neither Croatia has a consistent and long-term policy plan.

**Keywords:** media policy, policy analysis, agenda-setting, formulation, decision-making, Slovakia, Croatia