



Shaping The Media System Of BiH: Political Instrumentalization And Media Autonomy

Amer Džihana

International Burch University
Bosnia and Herzegovina

amer.dzihana@ibu.edu.ba

Abstract: *This paper examines the links between the media and the political system in Bosnia and Herzegovina. Hallin and Mancini's approach to the analysis of media and political systems is briefly presented, which examines in detail the connections between the media and politics. Then, the peculiarities of the development of the media system in BiH are presented. The central thesis is that the political instrumentalization of the media has a long tradition in BiH and that, despite comprehensive international intervention in the media sector, it has remained an important tool for shaping the media system and further deepens its polarization. Consequently, the gap between the established normative framework and the way the media system functions is widening every day.*

Keywords: *media and political system, autonomy of journalism, instrumentalization of media; media transformation;*

Article History

Submitted: 10 June 2021

Accepted: 28 June 2021



Oblikovanje medijskog sistema bih: politička instrumentalizacija i medijska autonomija

Amer Džihana

International Burch University
Bosnia and Herzegovina

amer.dzihana@ibu.edu.ba

Abstract: U ovom radu ispituju se veze između medijskog i političkog sistema u Bosni i Hercegovini. Ukratko je predstavljen pristup Hallina i Mancinija analizi medijskih i političkih sistema kojim se detaljno ispituju veze između medija i politike, a potom je ukazano na osobenosti razvoja medijskog sistema u BiH. Centralna je teza da politička instrumentalizacija medija ima dugu tradiciju u BiH i da je, unatoč sveobuhvatnoj međunarodnoj intervenciji u medijski sektor, ostala kao značajno sredstvo kojim se oblikuje medijski sistem i dodatno produbljuje njegova polarizacija. Posljedično, jaz između uspostavljenog normativnog okvira i načina na koji funkcioniše medijski sistem svakog dana sve je veći.

Ključne riječi: medijski i politički sistem, autonomija novinarstva, instrumentalizacija medija; transformacija medija;

Historija članka

Predano: 10. juna 2021

Prihvaćeno: 28. juna 2021

1. UVOD

U svim društvima država postavlja osnovna pravila na osnovu kojih je strukturiran medijski sistem i organizirana novinarska djelatnost. Država ima na raspolaganju mnogobrojne instrumente kojima može intervenirati u medijskom sektoru. Ovo, naravno, zavisi od prirode političkog sistema. U totalitarnim sistemima mediji i novinari ne tretiraju se kao autonomni i pitanje utjecaja na proces oblikovanja vijesti ima sasvim drugačiji kontekst. Mediji su definirani samo kao jedan ogranak struktura upravljanja, a novinari kao djelatnici s propisanim ulogama u podržavanju sistema. S druge strane, u demokratskim društvima postoje ustavne garancije slobode izražavanja, kao i očekivanja da postoji vladavina prava. Ipak, država kroz različite mehanizme utječe na proces proizvodnje medijskih sadržaja. Hallin i Mancini (2004) nabrajaju zakone i pravila koji su zastupljeni u različitim demokratskim državama, što uključuje: zakone o kleveti; pravila o političkoj komunikaciji, posebno u vremenu izbora; zakone o pravu na odgovor; zabrane govora mržnje; čuvanje profesionalne tajne; zakone o slobodi pristupa informacijama; zakone o medijskoj koncentraciji, vlasništvu i konkurenciji; zakone i pravila o licenciranju; pravila kojima se regulira sadržaj elektronskih medija; zakone o javnom RTV-emitiranju, itd.

U ovom radu ispitujemo odnose između političkog i medijskog sistema u Bosni i Hercegovini. Prvo predstavljamo osnovne karakteristike pristupa koji su razvili Hallin i Mancini (2004) analizirajući odnose između medijskih i političkih sistema, a potom ukazujemo na značajke bosanskohercegovačkog konteksta unutar kojeg se razvijaju veze između ovih sistema. Nije nam namjera utvrđivati kojem modelu pripada bosanskohercegovački medijski sistem, niti detaljno primjenjivati varijable političkog i medijskog sistema koje su razvili ovi autori na bh. medijski i politički sistem. Nasuprot tome, kroz kratki historijski pregled odnosa između medijskog i političkog sistema, objašnjavanjem položaja medija u različitim političkim okolnostima, nastojimo ukazati na to da su se u relativno kratkom historijskom periodu desile velike transformacije medijskog sistema u BiH, te da je pitanje instrumentalizacije medija, prvenstveno za političke svrhe, jedno od centralnih pitanja uređenja bh. medijskog sistema.

U naučnim studijama koje ispituju veze između medija i vlasti u ovom regionu, najčešće se referira na politički klijentalizam i instrumentalizaciju medija – kontrolu nad medijima od eksternih aktera (vidi npr. Hallin i Papathanassopoulos, 2002; Hallin i Mancini, 2004; Stetka, 2013; Ornebring, 2013; Petković, Bašić-Hrvatin i Hodžić, 2014 itd).

Klijentelizam predviđa postojanje političkih elita koje nastoje instrumentalizirati medije kako bi efikasno komunicirale s biračkim tijelom i drugim elitama. U tom smislu, ne postoji stvarna autonomija medija, već su oni sredstva u rukama političke elite. Ornebring (2013) ukazuje da mediji nisu uvijek efikasni u osiguravanju željenih izbornih rezultata političkim elitama koje su ih instrumentalizirale, ali svejedno korisni su za neke druge ciljeve.

Zauzvrat, postoje očekivanja da će i mediji dobiti nešto u toj transakciji sa političkim patronima. Obično se ne radi o tome da mediji u cjelini imaju korist od klijentelističkih veza, već se radi o medijskim elitama (vlasnici, urednici, utjecajni novinari i slično) koje imaju korist od ovih odnosa (Ornebring, 2013).

2. POLITIČKI I MEDIJSKI SISTEMI

Veze između novinarstva i političkih sistema postale su predmet velikog interesiranja u novijim medijskim i žurnalističkim studijama. Najviše zasluga za to pripada dvojici medijskih i političkih analitičara Danielu Hallinu i Paolu Manciniju koji su objavili studiju *Comparing Media Systems* (2004). Njihova studija govori ne samo o novinarstvu već ocrta širu sliku medijskih sistema i njihovog odnosa s političkim okruženjem. U studiji su ispitane veze između medijskih i političkih sistema u Sjedinjenim Američkim Državama, Kanadi i većini zemalja Zapadne Evrope i na osnovu toga napravljeni su modeli medijskih sistema. Hallin i Mancini (2012:1) navode da je „jedan od ciljeva bio da se pokaže kako ne postoji jedinstveni zapadni medijski model već da se zapadni svijet razvijao kroz nekoliko različitih obrazaca”. Nakon ove studije sve više se počinje govoriti o novinarskim kulturama koje su karakteristične za određena podneblja i kulturno-historijske prostore, umjesto dotadašnjeg normativnog gledišta koje je jedino u liberalnoj tradiciji vidjelo *pravo* novinarstvo.

Hallinov i Mancinijev koncept komparativne analize primjenjivan je u različitim dijelovima svijeta, a mnogobrojni autori su pokušali da daju drugačije dimenzije ili da unaprijede predložene kriterije za analizu medijskih sistema. Istovremeno, ovaj je rad i snažno kritiziran (npr. Voltmer, 2013; Mcquail, 2005; Dobek-Ostrowska i dr, 2010). Ovdje se kritikama nećemo baviti jer se većina njih odnosi na komparativne kvalitete konceptualnih okvira koje su predložili Hallin i Mancini, a što nije od središnje važnosti za ovaj rad.

Hallin i Mancini polaze od pretpostavke da medijski sistemi uvijek poprimaju oblik i karakter društvenog i političkog okruženja u kojem djeluju. Oni

identificiraju varijable političkog i medijskog sistema koje čine osnovni okvir za analizu. Između medijskih i političkih sistema postoji prije ko-evolucija, odnosno redovne povezanosti u različitim pogledima, negoli strogi kauzalni poredak u kojem jedne stvari određuju druge. U nekom historijskom periodu političke institucije dominiraju medijskim sistemom i obrnuto – ponekad medijski sistem ima veći stepen autonomije i značajnije utječe na političke procese. Varijable političkog sistema sumirane su u pet kategorija:

1. Veza između društva i države, a posebno razlika između liberalne i socijalne demokracije;
2. Razlika između većinskog i konsenzualnog tipa vladavine i parlamentarizma;
3. Razlika između organiziranog pluralizma ili korporativizma i liberalnog pluralizma;
4. Razvoj racionalnog autoriteta vlasti;
5. Razlika između umjerenog i polariziranog pluralizma.

S druge strane, konceptualni okvir kojim su analizirani medijski sistemi uključuje četiri varijable koje predstavljaju posebne aspekte medijskog sistema. One se ne mogu svesti jedna na drugu, ali se često mijenjaju zajedno. To znači da između njih postoje različiti utjecaji, ali da su ove varijable nezavisne jedne od drugih. Ovdje spadaju:

- 1) Razvoj medijskih tržišta, sa posebnim naglaskom na snažan ili slab razvoj masovne cirkulacije štampe;
- 2) Politički paralelizam, to jest, u kojoj mjeri mediji reflektiraju glavne političke podjele u društvu;
- 3) Razvoj novinarskog profesionalizama;
- 4) Uloga i opseg državne intervencije u medije.

2.1 Razvoj medijskih tržišta

Jedna od najočitijih razlika između zapadnih medijskih sistema leži u činjenici da se u nekima masovna cirkulacija štampe pojavila krajem 19. i početkom 20. vijeka, dok u drugima nije. Činjenica je da zemlje koje nisu u tom periodu razvile masovnu cirkulaciju štampe, nikada to nisu ni postigle, a što prema Hallinu i Manciniju ima značajne implikacije po razvoj medijskog sistema. Također, primjetna je razlika između zemalja ne samo u veličini tiraža štampe već i u prirodi štampanih medija. Tako je u Južnoj Evropi preovladao obrazac po kojem se štampa obraća elitnim krugovima i na određeni način olakšava komunikaciju između njih. Na drugoj strani, u Sjevernoj Evropi i Sjevernoj Americi

preovladava štampa koja se obraća masovnoj publici, služeći kao komunikacijski kanal između elita i šireg društva.

2.2 Politički paralelizam

Jedna od najočiglednijih karakteristika medijskih sistema jest da u nekim zemljama postoje mediji s jasno izraženom političkom orijentacijom, a u drugim ne. Ovo je izraženo kroz koncept paralelizma na relaciji političke stranke - štampa. Koncept ne izražava samo veze između specifične političke stranke i pojedinih medija, već isto tako i opću orijentaciju medija prema određenim političkim vrijednostima, a koje može zastupati veći broj političkih stranaka. Organizacijske veze između medija i političkih stranaka predstavljaju jednu od najvažnijih komponenti političkog paralelizma, a manifestiraju se u izdijeljenosti publike po političkim linijama, te specifičnim ulogama koje novinari imaju u različitim zemljama (da li samo prenose informacije ili aktivno zagovaraju određene politike). Snaga zagovaračkih tradicija u novinarstvu povezana je s historijom institucionalnih veza između medija i sistema stranaka i organiziranih društvenih grupa. U sistemima gdje je politički paralelizam snažan, kultura i diskurzivni stil novinarstva usko su povezani s političkom kulturom i stilom.

Politički paralelizam izražen je i u organizaciji i regulaciji sektora elektronskog emitiranja. Postoje četiri modela upravljanja i regulacije: (1) *vladin model* u kojem aktualna parlamentarna većina sama donosi odluke; (2) *profesionalni model* po kojem stručnjaci upravljaju i reguliraju emitiranje, a postoje snažne barijere protiv političkih pritisaka; (3) *parlamentarni ili proporcionalni model* u kojem se upravljanje dijeli proporcionalno mjestima u parlamentu, a karakterističan je samo za zemlje gdje postoji duga tradicija konsocijacijskih aranžmana; i (4) *civilni ili korporativni model* u kojem također postoji proporcionalno predstavljanje, ali je prošireno da uključuje i druge organizirane društvene grupe osim političkih stranaka.

2.3 Razvoj novinarskog profesionalizama

Osnovne dimenzije kojima se definira novinarski profesionalizam uključuju autonomiju, postojanje jedinstvenih profesionalnih normi i orijentaciju prema izvršenju usluge u javnom interesu. Instrumentalizacija predstavlja kategoriju često suprotstavljenu profesionalizmu. Ona podrazumijeva kontrolu koju nad medijima ostvaruju vanjski akteri – bilo da su to političke stranke, druge interesne grupe ili ekonomski subjekti. U osnovi, što su mediji više instrumentalizirani, profesionalizacija će biti na nižem stepenu, novinari neće imati autonomiju u radu, profesionalne kriterije zamijenit će kriteriji zasnovani na nekim drugim interesima, te će kao rezultat svega toga novinarstvo služiti

nekim izvanjskim interesima, a neće djelovati u javnom interesu. Konačno, relacija između profesionalizma i političkog paralelizma je izuzetno značajna, i te dvije kategorije je neophodno posmatrati kao odvojene unatoč empirijskim vezama između njih. Nesumnjivo, razvoj novinarskog profesionalizma doprinio je urušavanju političkog paralelizma kroz smanjenje kontrole političkih stranaka i drugih političkih organizacija, kao i kroz uspostavljanje zajedničkih praksi koje su zamaglile političke razlike između različitih medijskih organizacija. Ipak, koncept profesionalizma ne može se svesti samo na američku koncepciju po kojoj se on izjednačava s političkom neutralnošću ili idejom objektivnosti. Postoje i drugačije tradicije novinarstva u kojima novinari imaju sve ključne karakteristike profesionalaca. Dakle, politički paralelizam i profesionalizam nužno se ne isključuju i mogu postojati uporedo jedan s drugim.

2.4 Uloga državne intervencije u medijskom sektoru

Država ima značajnu ulogu u oblikovanju medijskog sistema u bilo kojem društvu. Postoje različiti oblici državne intervencije, od ustavnih i zakonskih rješenja, do uspostave sistema javnog RTV-emitiranja. Općenito, može se napraviti razlika između liberalnih medijskih sistema u kojima je državna intervencija ograničena, a mediji su prepušteni djelovanju tržišnih mehanizama, i socijaldemokratskih sistema u kojima je uloga države naglašenija i gdje država uzima ulogu ne samo zakonodavca, već isto tako uspostavlja medije, te ih finansira i upravlja njima.

Na osnovu analiziranja medijskih sistema u zemljama Sjeverne Amerike i Zapadne Evrope kroz opisane varijable, Hallin i Mancini predstavili su modele koja dominiraju ovim prostorom. Ovi modeli nisu u potpunosti homogeni, a pojedine zemlje u značajnim elementima odstupaju od grupnih karakteristika. Tri su modela medijskih sistema prema Hallinovoj i Mancinijevoj klasifikaciji: (1) polarizirani pluralistički model (Grčka, Španija, Portugal, Italija); (2) demokratsko-korporacijski model (Švedska, Danska, Finska, Norveška, Švicarska, Nizozemska, Njemačka, Austrija, Belgija, Francuska) i (3) liberalni model (SAD, Velika Britanija, Irska, Kanada).

Polarizirani pluralistički model (Mediterranski) karakterizira štampa orijentirana prema elitama, relativno mali tiraži štampe i centralna uloga elektronskih medija. Sloboda štampe i razvoj komercijalnih medijskih industrija došli su kasno; novine su često bile ekonomski na margini i u potrebi za poticajima. Politički paralelizam je visok; štampa je obilježena snažnim fokusom na politički život, eksterni pluralizam i na tradiciju komentatorskog ili zagovaračkog novinarstva koja je opstala snažnije negoli u drugim dijelovima Evrope. Političke veze medija

su uobičajene, kao i instrumentalizacija od vlade, političkih stranaka i industrije. Profesionalizacija novinarstva nije razvijena kao u drugim modelima: novinarstvo se ne razlikuje dovoljno jasno od političkog aktivizma, a autonomija novinara često je ograničena. Država ima veliku ulogu kao vlasnik, regulator i često finansijer medija, mada je njen kapacitet da efektivno regulira medije često limitiran. Javni RTV-sistem uređen je na osnovu parlamentarnog ili vladinog modela, što znači da ga bilo vlada, bilo parlamentarna većina direktno kontrolira.

Demokratsko-korporacijski model (Sjeverno/Centralno Evropski) karakterizira rani razvoj slobode štampe i industrije štampe, veoma visoki tiraži novina, kao i historijat snažnih stranačkih novina i drugih medija povezanih s organiziranim društvenim grupama. Historijski gledano, politički pluralizam je na visokom nivou, mada opada. Postoji umjereni nivo eksternog pluralizma. Nasljeđe komentatorskog novinarstva opstaje, pomiješano sa sve većim naglaskom na neutralni profesionalizam i novinarstvo okrenuto ka prikupljanju i prezentiranju informacija. Novinarski profesionalizam je snažno razvijen s visokim stepenom formalne organizacije. U značajnoj mjeri, smatra se da država ima obavezu da osigura potpuru medijima, a istovremeno prisutna je i snažna regulacija medija. Javnim RTV-sistemom upravlja se po korporativnom modelu što podrazumijeva da političke stranke i druge organizirane društvene grupe upravljaju ovim sistemom, ali poštujući visoku autonomiju ovih organizacija. Značajno je napomenuti da u zemljama demokratsko-korporacijskog modela postoji veliki broj paralelizama za koje se često pretpostavlja da nisu kompatibilni. Tako, naprimjer, politička štampa postoji uporedo s komercijalnom, snažna državna regulacija koegzistira s vrlo živom liberalnom tradicijom slobode štampe, a profesionalizacija novinarstva je na visokom nivou unatoč tome što je politički paralelizam izuzetno živ.

Liberalni model (Sjeverno-atlantski) karakterizira rani razvoj slobode štampe i masovna cirkulacija štampe. Komercijalne novine dominiraju, politički paralelizam je nizak i interni pluralizam dominira. Profesionalizacija novinarstva je na relativno visokom nivou, mada bez one vrste formalnih organizacija koje dominiraju u zemljama demokratsko-korporativnog modela. Veća je vjerovatnoća da je novinarska autonomija ograničena komercijalnim pritiscima nego što se radi o političkoj instrumentalizaciji. Novinarstvo okrenuto informacijama dominira, s donekle snažnom komentatorskom tradicijom u Velikoj Britaniji. Uloga države ograničena je više u SAD nego u drugim državama. Upravljanje javnim RTV-sistemom, kao i regulacija sektora elektronskog emitiranja, organizirano je prema profesionalnom modelu s relativno jakim branama protiv političke kontrole.

Različiti autori su ubrzo nakon objavljivanja ove studije uočili da zemlje Istočne Evrope, koje nisu bile uključene u istraživačku studiju Hallina i Mancinija, dijele veliki broj karakteristika uglavnom s polariziranim pluralističkim modelom (Dobek-Ostrowska i dr., 2010; Hallin i Mancini, 2012). Po svim dimenzijama na osnovu kojih su analizirani modeli, uočene su sličnosti – nivo političkog paralelizma je visok; postoji veliki broj medija i često su politički ili ekonomski instrumentalizirani; država se javlja kao značajan akter s različitim ulogama od zakonodavne i regulatorne, pa do uloge vlasnika i finansijera medija; novinarstvo ima ograničenu autonomiju, a tradicija angažiranog novinarstva, najčeće u formi političkog aktivizma, jasno je izražena.

Međutim, ključno pitanje nije da li određena zemlja pripada jednom ili drugom modelu, već u propitivanju odnosa između medijskog i političkog sistema. Za ovaj rad bitna je politička instrumentalizacija medija, a koja se provlači kroz nekoliko kriterija koje su razvili Hallin i Mancini – politički paralelizam, novinarski profesionalizam i uloga državne intervencije u medijskom sektoru.

3. MEDIJI I VLAST- SOCIJALISTIČKI I RATNI PERIOD

U vrijeme bivše Jugoslavije, uloga medija bila je povezana s razvojem revolucionarnog razvitka samoupravnog društva. Od novinara se očekivalo da služe Savezu komunista (Tompson, 2000:14), odnosno da budu svojevrsna transmisija između partije i društva (Pejić, 2013:93), a formalno su smatrani društveno-političkim radnicima. Nije moglo biti govora o autonomnosti novinarske profesije koja bi djelovala na osnovu nekih drugih principa, a koji nisu odobreni od Partije. Pod posebnom lupom vladajuće Komunističke partije bila je televizija. Iako formalno ustanovljena kao javna institucija koja je odgovarala Skupštini BiH, sve bitne odluke donosio je Socijalistički savez radnog naroda pod vodstvom Saveza komunista (Pejić, 2013:96). Bivši direktor i novinar Radio-televizije Sarajevo (RTV SA) Nenad Pejić navodi da je izvještavanje o aferi *Agrokomerc* iz 1988 godine, kada je bivši režim bio već praktično na izdisaju, bilo, zapravo, prvo u kojem novinari nisu dobili jasne smjernice o tome kako propratiti jedno politički vrlo senzibilno suđenje (Pejić, 2013:64).

Poslušnost novinara političkim elitama se u socijalističkoj Jugoslaviji podrazumijevala, i tek u zadnjim godinama ovog sistema dolazi do popuštanja pritiska na medije i početka borbe za medije koji će djelovati u interesu javnosti, a ne jedne političke partije. No, vrijeme u kojem su se mediji mogli razvijati bez velikog upliva politike uskoro će biti prekinuto. Pripreme za rat uveliko su podrazumijevale instrumentaliziranje medija, a posebno televizije. Veliki broj autora stoga je sklon zaključiti da je upravo ovaj medij odigrao ključnu ulogu u

pripremi rata (Bugarski, 1997:65-68; Tompson, 2000:117,119; Kurspahić, 2003; Pejić, 2013:107).

Podjela dotada jedinstvene RTV Sarajevo na nacionalne kanale bio je jedan od osnovnih zahtjeva Srpske demokratske stranke uoči rata (Pejić, 2013:162-167). Jasno je da je takav zahtijev implicirao etničke i političke kriterije kao osnovu novinarskog rada. Tadašnje rukovodstvo RTV SA strogo se usprotivilo toj inicijativi, ali ubrzo su nove ratne okolnosti dovele do formiranja televizija koje su bile pod kontrolom nacionalnih političkih stranaka. Naprosto, na silu su preuzeti predajnici RTV SA i preusmjereni na signal televizijskih stanica iz Srbije. Poslije, isto je učinjeno s dijelom predajnika koji su preuzimali signal Hrvatske televizije (HRT) iz Zagreba. U ratnim godinama koje su uslijedile, odnos političkih snaga i medija bio je odnos subordinacije u kojem su političke snage imenovala podobna rukovodstva u medijima i finansirale njihov rad, a mediji su se angažirali na ostvarivanju zacrtanih patriotskih zadataka.

3.1 Tranzicija i medijska intervencija

Osnovni trend reforme medijskog sektora proističe iz transformativnih procesa koji su početkom 90-ih godina prošlog stoljeća karakterizirali sve zemlje bivšeg Istočnog bloka kada su otpočele tranziciju iz socijalističkog političkog sistema u kapitalistički i demokratski. Radi se o političkom procesu koji je u svim ovim zemljama temeljno inspirisao i promjene unutar medijskog sistema. Procesi privatizacije, liberalizacije, deregulacije, transformacije državnih televizija, zajedničke su karakteristike medijske transformacije koja se odvijala u svim ovim zemljama (Stetka, 2013:2). Političke, društvene i medijske promjene u postkomunističkim zemljama najčešće su uzimala imitativne oblike (Splichal, 2001; Jakubowicz i Sukosd, 2008), što znači da su imitirane tradicije nekih drugih zemalja ili nekih drugih perioda i prema njima oblikovan cjelokupni društveno-politički sistem.

S druge strane, BiH je trogodišnji rat završila mirovnim sporazumom koji je iznjedrio novi ustav zemlje, ali isto tako i uključio predstavnike međunarodne zajednice u procese upravljanja zemljom u postratnom periodu.

Međunarodna zajednica pokrenula je sveobuhvatnu reformu medija koja je trebala rezultirati postojanjem nezavisnog i pluralnog medijskog sektora, koji će se upravljati standardima uspostavljenim u razvijenim demokratskim državama. To je prvenstveno značilo da će se prevazići etničke barijere uspostavljene ratom, te da će postojanje slobodnog novinarstva s mnoštvom različitih glasova postepeno voditi ka demokratizaciji i normalizaciji stanja u zemlji. Gotovo da ne postoji sektor medijske djelatnosti kojeg nisu dotaknule reforme međunarodne

zajednice. To se posebno značajno odrazilo na strukturu budućeg medijskog sistema jer je gotovo kompletan zakonodavni okvir za djelovanje medija u BiH nastao na inicijativu predstavnika međunarodne zajednice. Kao takav on sadrži i mnoge kontradiktornosti koje su proistekle iz činjenice da međunarodna zajednica ne predstavlja jednu homogenu grupu, već su unutar ovog kolektivnog entiteta postojale različite vizije i inicijative o tome kako treba izgledati medijski sistem. Kao rezultat, u procesu izgradnje medijskog sistema postojalo je dosta lutanja i neodlučnosti, a isto tako, u sam sistem ugrađeni su elementi koji su preslikani iz različitih sistema i kao takvi često su međusobno suprotstavljeni.

Međunarodna zajednica je inicirala i suštinski definirala osnovne zakone koji reguliraju djelovanje medija i novinarstva. Tu spadaju Zakon o komunikacijama (2003), Zakon o Javnom radio-televizijskom sistemu BiH (2005), Zakon o Javnom radio-televizijskom servisu BiH (2005), Zakon o Javnom radio-televizijskom servisu RS (2006), Zakon o Javnom radio-televizijskom servisu FBiH (2008), zakoni o zaštiti od klevete (2001, 2003), zakoni o slobodi pristupa informacijama (2000, 2001). Pod direktnim vodstvom međunarodne zajednice uspostavljena je *Regulatorna agencija za komunikacije (RAK)*, kao državna agencija za regulaciju elektronskih medija. Kreirana su i brojna udruženja medijske industrije, kao i novinarska udruženja. Konačno, međunarodna zajednica uspostavila je i određeni broj medija koji i danas djeluju na medijskom tržištu.

Jusić i Ahmetašević (2013:27) sumiraju djelovanje međunarodne zajednice na reformi medija u BiH u tri faze. Prva faza izgradnje mira, liberalizacije i izgradnje pluralizma u medijskom sektoru obuhvata period od 1996. do 1998. godine. Osnovni joj je cilj bio eliminacija ratne propagande i pacifikacija medijskog diskursa. U ovoj fazi uspostavljena je pravna osnova za daljnje intervencije u medijskom sektoru. Stvoreni su preduslovi za nesmetano komuniciranje na prostoru cijele države, uspostavljeni su novi mediji i snažno su pomagani mediji u privatnom vlasništvu. Na zakonodavnom polju, uspostavljena su pravila vezana za medijsko izvještavanje o izborima i uspostavljena je *Nezavisna komisija za medije* iz koje će kasnije proizaći *Regulatorna agencija za komunikacije*. Razvoj profesionalnog novinarstva podržavan je kroz različite trening-programe, a istovremeno je pružana podrška nevladinim medijskim organizacijama da razviju kapacitete za obučavanja novinara tehnikama i etici profesionalnog novinarstva.

U drugoj fazi (od 1998. do 2002. godine) akcent je stavljen na strukturalne reforme medijskog sektora. Započeta je reforma državnih televizija u javne RTV-servise i doneseni su osnovni zakoni o medijskoj djelatnosti. Pored toga, aktivnosti koje su započete u prethodnoj fazi na direktnoj podršci medijskom sektoru, dodatno

su intenzivirani. Medijima je donirana oprema, finansirani su troškovi proizvodnje programa, uspostavljena je komercijalna mreža TV-stanica *Mreža plus*, podržana je uspostava organizacija medijske industrije itd. Konačno u ovoj fazi međunarodna je zajednica promovirala pristup samoregulacije kao važan mehanizam profesionalne izgradnje novinara. Iako se samoregulacija primarno odnosi na štampu (a kasnije i na online medije), sama ideja ima šire implikacije. Ona podrazumijeva aktivnu novinarsku ulogu u izgradnji profesionalnih principa i svijesti o tome da novinari sami trebaju brinuti o implementaciji profesionalnih pravila i etičkih kodeksa.

Treća faza djelovanja međunarodne zajednice (2002.-2013.) uglavnom je okrenuta ka stabilizaciji medijskog sektora. Aktivnosti više nisu tako intenzivne, niti postoje inicijative za radikalne promjene, a što je u dobroj mjeri karakteriziralo prethodne dvije faze. U osnovi, u ovoj fazi aktivnosti su usmjerene ka unaprijeđenju poslovnog upravljanja medijima, podršci kreiranja specifičnih programa (npr. istraživačko novinarstvo, programi namjenjeni manjinama, ljudska prava i slično), te u konačnici potpomaganju razvoja online medija.

Nesumnjivo, ovako sveobuhvatna medijska intervencija iz temelja je promijenila izgled medijskog sektora u BiH. U relativno kratkom periodu uspostavljen je potpuno novi zakonodavni okvir s novim institucijama i organizacijama zaduženim za njegovu implementaciju, a koji je u većini segmenata odražavao najsavremenije svjetske trendove uređenja medijskog sektora. Tako je, naprimjer, *Regulatorna agencija za komunikacije* uspostavljena kao konvergencijski regulator što podrazumijeva reguliranje elektronskih medija, telekomunikacija i radio-spektra. U to vrijeme u većini evropskih zemalja ove oblasti su bile predmet regulacije zasebnih tijela. No, italijanski regulator AGCOM u 1997. i prije toga američki FCC, koji je od osnivanja 1934. postojao po principu jedan regulator za kompletnu industriju, uspostavili su trend ovakve regulacije. Naknadno, i ostale zemlje su slijedile ovaj pristup. Drugi je primjer dekriminalizacija klevete. BiH je odmah nakon Ukrajine (Halilović, 2005) sprovela reforme koje su predviđale da se zbog izgovorene klevete ne može krivično odgovarati. I ovaj pristup predstavlja, više-manje, međunarodni trend. Zapravo, mnogo evropskih država nije u potpunosti dekriminaliziralo klevetu, ali u praksi sudova preovladava praksa suđenja u parničnom postupku po pitanjima klevete, a što jest praksa odobrena presudama Evropskog suda za ljudska prava.

No, nisu svi zakoni iz medijske oblasti koji su nastali na inicijativu međunarodne zajednice dosegli isti nivo u pogledu standarda i vrijednosti koje promoviraju. Zakonodavstvo iz oblasti javnih RTV-emitera sadrži visoke evropske standarde,

ali isto tako i kontradiktornosti koje ga čine gotovo neprimjenjivim. Zapravo, kompletan proces kreiranja medijskog zakonodavstva nailazio je ili na direktne opstrukcije domaćih političkih struktura ili su ga, pak, domaći akteri ignorisali (Džihana 2012; Jusić i Ahmetašević 2013). U slučaju reforme javnih RTV-servisa, domaći političari su bili snažno angažirani kako bi cjelokupna reforma ostala u okvirima dominantnih etničkih i entitetskih podjela.

Proces pregovaranja međunarodne zajednice s lokalnim političkim snagama rezultirao je kompliciranim, nedorečenim i nefunkcionalnim zakonskim rješenjima. Sistem javnog RTV emitiranja uveliko je preslikao neučinkovitu državnu organizaciju Bosne i Hercegovine. Umjesto da jasno kreiraju okvir koji će dovesti do transformacije RTV servisa u istinske javne servise na usluzi svim građanima, reforme su uveliko doprinijele maskiranju entitetskih emitera u javne dok su oni istovremeno ostali u bliskim vezama s političkim centrima odlučivanja i posvećeni održavanju etničkog *statusa quo*. (Džihana, 2012:270)

Dakle, iako se može kazati da je rezultat ovih transformativnih procesa postojanje legislativnog medijskog okvira koji u velikom dijelu oslikava visoke demokratske standarde, očekivanja da medijski sistem BiH bude takav nisu ispunjena. On se u izvještajima međunarodnih organizacija koje ocjenjuju medijske sisteme opisuje kao djelimično slobodan i blizu granice održivosti (Džihana, 2015). Političko okruženje u kojem djeluju mediji izuzetno je nepovoljno unatoč relativno kvalitetnom zakonodavnom okviru. Izgleda da reforma medija ima svoje limite i da se može uspješno odvijati samo ako se uporedo s njom odvija i reforma političke sfere, a što se očigledno nije dogodilo u BiH. Otuda, čim je utjecaj međunarodne zajednice oslabio, pritisci domaćih političkih struktura su ojačali i to ne samo kroz donošenje novih zakona već i kroz intenziviranje klijentelističkih praksi kojima se instrumentaliziraju mediji. Neke od glavnih taktika putem kojih političari ostvaruju utjecaj na medije su: imenovanja podobnih kandidata na pozicije u javnim televizijama, razvijanje klijentelističkih odnosa s medijskim elitama, otvoreno ili prikriveno finansiranje komercijalnih medija, te direktni pritisci na medijske kuće i novinare (Džihana, 2015). Kao rezultat, polarizacija medijskog sistema u BiH, koji je izašao iz rata podijeljen po etničkim linijama, dodatno se intenzivirala, ali sada i po političkim linijama.

4. ZAKLJUČAK

Medijski sistem BiH već 30 godina se nalazi u stanju permanentne tranzicije. Ona je oblikovana i konceptima transformacija koje su primjenjivale zemlje Istočne Evrope na putu demokratizacije, ali i ratnim događajima. Postratni period donio je novog značajnog donositelja odluka – famoznu međunarodnu zajednicu – koji je kroz sveobvatnu medijsku intervenciju postavio temelje za razvoj autonomnog novinarstva i slobodnih medija.

Međutim, neke od praksi koje su se nastojale eliminirati ovom intervencijom pokazale su se žilavijima nego što se očekivalo. To se naročito odnosi na političku instrumentalizaciju medija. Političke elite su brzo iskoristile priliku koja im se ukazala slabljenjem utjecaja međunarodne zajednice. Koristeći instrumente vlasti konsolidirali su moć nad javnim medijima, razvili lepezu klijentističkih odnosa s privatnim medijima, a koje u velikoj mjeri i posjeduju njihovi povjerljivi ljudi, te se dodatno obrušili na autonomiju novinarstva bilo kroz sistematsko slabljenje položaja profesije, bilo kroz direktne napade na novinare.

U konačnici, to je rezultiralo stalnom tenzijom između onoga što je napisano kroz zakone i pravila o tome kako medijski sistem treba funkcionirati i onoga što se događa u svakodnevnom životu. Procedure i pravila postoje, ali institucije zadužene za njihovu primjenu nisu dovoljno snažne da osiguraju adekvatnu implementaciju. Otuda je iznevjereno očekivanje o postojanju vladavine prava kao jednog od osnovnih demokratskih postulata i krucijalnog preduslova za djelovanje slobodnih medija.

LITERATURA

Bugarski, R. (1997) *Jezik u društvenoj krizi*. Beograd: Čigoja.

Dobek-Ostrowska, B., Glowacki, M., Jakubowicz, K., Sükösd M. (ur.) (2010) *Comparative Media Systems: European and Global Perspectives*. Budapest: CEU Press.

Džihana, A. (2012) 'Zakoni o Javnom RTV sistemu i servisima' u Halilović, M i Džihana, A. (ur.) *Medijsko pravo u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Internews, str. 261-270.

Džihana, A. (2015), 'Sloboda medija i sloboda izražavanja', *Sveske za javno pravo*, 20(6): 27-36.

Halilović, M i Džihana, A. (ur.) *Medijsko pravo u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Internews.

Halilović, M. (2005) *Kleveta u evropskim zakonima: Najviše štite kraljeve ali ponegdje i naciju i zastavu*. Dostupno na: <https://www.media.ba/bs/etikaregulativa-novinarstvo-etika/kleveta-u-evropskim-zakonima-najvise-stite-kraljeve-ali-ponegdje-i>. Pristup ostvaren: 11. juni 2021.

Hallin, C.D. i Papathanassopoulos, S. (2002) 'Political clientelism and the media: southern Europe and Latin America in comparative perspective', *Media, Culture & Society*, 24: 175–195

Hallin, D. C. i Mancini, P. (2004) *Comparing Media Systems: Three models of media and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hallin, D. C. i Mancini, P. (ur.) (2012) *Comparing Media Systems Beyond the Western World*. Cambridge: Cambridge University Press.

Petković, B., Bašić-Hrvatini, S. i Hodžić, S. (2014) *Značaj medijskog integriteta: Vraćanje medija i novinarstva u službu javnosti. Regionalni pregled i istraživački izveštaj o medijskom integritetu u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Fondacija Mediacentar.

Ornebring, H. (2013) 'Journalistic Autonomy and Professionalisation'. MDCEE project. UK: University of Oxford in collaboration with the Department of Media and Communications, The London School of Economics and Political Science.

Jakubowicz, K. i Sukosd, M. (2008) 'Twelve concepts regarding media systems evolution and democratization in post-Communist societies' u Jakubowicz, K. i Sukosd, M. (ur.), *Finding the right place on the map: Central and Eastern European media change in a global perspective*. Bristol: Intellect, str. 9-40.

Jusić, T. i Ahmetašević, N. (2013) *Media Reforms through Intervention: International Media Assistance in Bosnia and Herzegovina*. Sarajevo: Analitika.

Kurspahić, K. (2003) *Zločin u 19:30*. Sarajevo: Mediacentar.

McQuail, D (2005) Book review: Comparing media systems: Three models of media and politics. *European Journal of Communication* 20(2): 266–268.

Pejić, N. (2013) *Isključi TV i otvori oči*. Sarajevo: Mediacentar i Radio Slobodna Evropa.

Splichal, S. (2001) 'Imitative Revolutions: Changes in the Media and Journalism in East-Central Europe', *Javnost/The Public* 8(3): 1-28.

Stetka, V. (2013) 'Media Ownership and Commercial Pressures'. MDCEE project. UK: University of Oxford in collaboration with the Department of Media and Communications, The London School of Economics and Political Science.

Tompson, M. (2000) *Proizvodnja rata: Mediji u Srbiji, Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini*. Beograd: Media centar.

Voltmer, K. (2013) *Building Media Systems in the Western Balkans: Lost between Models and Realities, Working Paper*. Sarajevo: Analitika.