

**Bosna i Hercegovina: Zakonodavni okvir u vezi s
Regulatornom agencijom za komunikacije**

Ovu analizu pripremila je Barbora Bukovska, viša direktorica za propise i politiku djelovanja pri Organizaciji ARTICLE 19, koju je, za te potrebe, angažirao Ured OSCE-a za slobodu medija.

Septembar 2012. godine

Sažetak

Barbora Bukovska, viša direktorica za zakonodavstvo i politiku djelovanja je, u okviru Organizacije *ARTICLE 19*, u januaru 2012. godine, analizirala pravni okvir u vezi s Regulatornom agencijom za komunikacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Agencija). Agencija predstavlja stjecište regulacije u Bosni i Hercegovini i djeluje na državnom nivou. Konkretno, ova analiza usredsređuje se na neovisnost Agencije u pogledu njenog djelovanja, sastava i finansiranja, te na sveukupno poštivanje međunarodnih standarda u vezi sa slobodom izražavanja u odgovarajućim zakonima.

Međunarodnim i evropskim standardima u vezi sa slobodom izražavanja postavljen je određeni broj zahtjeva, čijim ostvarenjem bi trebalo postići neovisnost regulatornih tijela. Oni obuhvataju izričite zakonodavne garancije političke, operativne i finansijske neovisnosti i institucionalne autonomije regulatora, participatoran i transparentan proces imenovanja u njegove upravne i rukovodne strukture, mogućnost da zaposli svoje kvalificirano osoblje i dovoljno snažan mandat i ovlasti regulatora, kao i njegovu odgovornost prema javnosti i adekvatno finansiranje. Ti standardi koriste se u ocjenjivanju neovisnosti Agencije i njenih struktura.

Ovom analizom zaključeno je da, iako je neovisnost Agencije proklamirana u tekstu Zakona o komunikacijama i iako postoje mnogi pozitivni aspekti koji detaljnije govore o ovom pitanju, konkretne garancije takve neovisnosti nedostaju u drugim odredbama. Analizom je također dat određeni broj preporuka o tome na koji način izvršiti izmjene i dopune zakonodavstva, kako bi se prevladali ti nedostaci.

Sažetak preporuka

Organizacija *ARTICLE 19* preporučuje Vijeću ministara Bosne i Hercegovine da razmotri sljedeće:

- Zakonom treba propisati budžetske ovlasti Agencije, kako bi se omogućilo neovisno finansijsko djelovanje.
- Proces imenovanja u upravne i rukovodne strukture Agencije treba biti oslobođen bilo kakvog političkog i ekonomskog uplitanja. Zakon o komunikacijama treba izričito zabraniti Vijeću ministara BiH takvo uplitanje prilikom finalizacije predlaganja članova u Vijeće Agencije;
- Zakonom o komunikacijama treba biti propisano da generalnog direktora imenuje Parlamentarna skupština BiH, na osnovu konkretne procedure predlaganja i odabira. Druga bi mogućnost bila da se Zakonom, putem izričito navedenog skupa odredaba o odabiru predloženih kandidata, spriječi situacija u kojoj bi moglo doći do uplitanja Vijeća ministara BiH u odabir, tako što on ne bi djelovao nakon prijema prijedloga kandidata.
- Zakon o komunikacijama treba izmijeniti, kako bi se omogućilo da članovi Vijeća Agencije predstavljaju društvo u cjelini i pozvati se na Zakon o sprečavanju diskriminacije, kao primjenjiv u procesu predlaganja i imenovanja članova.
- Zakon o komunikacijama treba obuhvatiti odredbe o transparentnosti predlaganja i imenovanja članova upravnih i rukovodnih struktura Agencije.
- Zakon o komunikacijama treba pružiti mogućnost učešća javnosti u procesu predlaganja članova Vijeća Agencije i generalnog direktora.

- Mehanizam odgovornosti Agencije može biti ojačan putem obaveze, direktno propisane Zakonom o komunikacijama, da podnosi godišnji izvještaj Agencije Parlamentarnoj skupštini BiH, uključujući obavezu da objavi detaljne finansijske izvještaje i revizorske izvještaje. Zakonom o komunikacijama treba također biti obavezno propisano da godišnji izvještaji Agencije budu dostupni široj javnosti.
- Kako bi se izbjegli bilo kakvi problemi u tumačenju sadašnjih odredaba, Zakonom o komunikacijama treba biti propisano da je članstvo u upravnim i rukovodnim strukturama Agencije nespojivo s ostvarivanjem značajnih direktnih ili indirektnih komercijalnih interesa u telekomunikacijama ili emiterima.
- Zakonom o komunikacijama treba biti izričito propisano da smjenjivanje članova Vijeća Agencije ili generalnog direktora prije isteka njihovog mandata treba da podliježe sudskom razmatranju.
- Treba isključiti mogućnost članstva i dozvoliti smjenu generalnog direktora i onih članova Vijeća Agencije koji su osuđeni, nakon sudskog postupka vođenog u skladu s međunarodno prihvaćenim pravnim principima, za nasilno krivično djelo i/ili krivično djelo iz nečasnih pobuda, osim ako je prošlo pet godina od izricanja presude.
- Zakonom o komunikacijama trebaju jasno biti određena pravila za plaće i naknade članova Vijeća Agencije i treba biti propisano da je članovima zabranjeno primanje bilo kakvih drugih finansijskih sredstava u vezi s njihovim funkcijama članova Vijeća Agencije.
- Odredbe Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH i Zakona o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH, koji podrivaju finansijsku autonomiju Zakona o komunikacijama, trebaju biti ukinute.
- Regulatorna agencija za komunikacije treba biti isključena iz odredaba Zakona o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH, naročito iz kategorije budžetskih institucija.
- Zakonom o komunikacijama treba biti propisano da osoblje Agencije ne spada u kategoriju državnih službenika, dok istovremeno treba biti osigurana budžetska neovisnost Agencije.
- Finansijsku neovisnost Agencije treba omogućiti putem skupa zaštitnih mjera u vezi s budžetom Agencije, kako bi se ona zaštitila od uplitanja Vijeća ministara BiH. Naime, Zakonom o komunikacijama, Zakonom o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine i drugim zakonima treba biti propisano da Vijeće ministara BiH ne može ograničiti budžet koji je odobrilo Vijeće Agencije ispod određenog limita ili procenta.

Sadržaj

Sažetak.....	2
Uvod.....	5
Međunarodni standardi za regulatorna tijela za emitiranje.....	8
Analiza zakonskog okvira o radu Regulatorne agencije za komunikacije	12
Garancije neovisnosti Agencije.....	12
Obaveze i odgovornosti.....	13
Odgovornost prema javnosti.....	13
Budžetska neovisnost	14
Članstvo.....	15
a) Nominiranje i imenovanje rukovodstva Agencije	15
b) Pravila o nepodudaranju	18
c) Trajanje mandata	19
d) Način ukidanja mandata	19
e) Plaćanje i naknade članovima Agencije i osoblju	20
Finansiranje	22

Uvod

U ovom sažetom prikazu data je ocjena o tome je li sadašnji zakonodavni okvir Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: BiH) u vezi s Regulatornom agencijom za komunikacije (u daljnjem tekstu: Agencija), regulatorom emitiranja u BiH, ispunjava li međunarodne standarde slobode izražavanja. Ovaj sažeti prikaz naročito se usredsređuje na političku, operativnu i finansijsku neovisnost i institucionalnu autonomiju regulatora emitiranja u pogledu njegovog finansijskog sistema, pravila koja se odnose na osoblje, plaće i naknade, procedure predlaganja i imenovanja članova Vijeća Agencije (u daljnjem tekstu: Vijeće) i njenog generalnog direktora.

Organizacija *ARTICLE 19* ima veliko iskustvo u analiziranju zakona i propisa u vezi s emitiranjem u cijelom svijetu, uključujući relevantan rad na uspostavi standarda. Konkretno, u BiH, 2002. godine smo analizirali nacrt Zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu Bosne i Hercegovine. Pozdravljamo priliku da se nadovežemo na tu inicijativu, pokrenutu prije skoro jednog desetljeća i nadamo se da će ovaj sažeti prikaz dati zamah zakonodavcima i drugim zainteresiranim stranama u pogledu unapređenja zakonodavnog okvira regulacije emitiranja u državi.

Ovaj sažeti prikaz zasnovan je na zakonskim odredbama¹ u vezi s Agencijom, u skladu sa Zakonom o komunikacijama Bosne i Hercegovine, objavljenim u „Službenom glasniku BiH“, broj: 31/03, usvojenim 2. septembra 2003. godine, uključujući naknadne izmjene i dopune, u skladu s Ustavom BiH (u daljnjem tekstu: Zakon o komunikacijama). Također, ovaj prikaz zasnovan je na razmatranju tri zakona u vezi s tom problematikom, i to:

- Zakona o ministarstvima i drugim tijelima uprave Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, broj: 5/03, usvojenog 13. februara 2003. godine, uključujući naknadne izmjene i dopune. Odredbama ovog Zakona osnivaju se ministarstva i utvrđuju upravne organizacije, kao i druge institucije BiH;
- Zakona o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, broj: 61/04, usvojenog 2. decembra 2004. godine, uključujući naknadne izmjene i dopune. Ovim Zakonom uređuje se priprema, donošenje, izvršenje, računovodstvo, izvještavanje i nadzor budžetskih institucija BiH;
- Zakona o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, broj: 50/08, usvojenog 7. juna 2008. godine, uključujući naknadne izmjene i dopune.

Organizacija *ARTICLE 19* konstatira da smo, uporedo s ovim sažetim prikazom, također razmatrali zakonodavni okvir u pogledu emitiranja, iz perspektive njegove koherentnosti, povezanosti i nedosljednosti, te također analizirali ulogu Agencije u imenovanju upravnih

¹ Organizacija *ARTICLE 19* razmatrala je prijevode ovih zakona na engleski jezik, koje nam je dostavio OSCE. Organizacija *ARTICLE 19* ne preuzima nikakvu odgovornost za tačnost tih prijevoda, niti za primjedbe zasnovane na pogrešnom prijevodu ili prijevodu koji dovodi u zabludu.

odbora javnih emitera.² Bilo kakva pitanja, koja izazivaju zabrinutost o tim i drugim pitanjima u vezi s mogućom nekompatibilnošću bosanskohercegovačkog zakonodavstva sa međunarodnim pravom, zbog toga nisu uzeta u obzir u svrhu ove analize.

Ova analiza zasnovana je na međunarodnim i evropskim standardima u vezi sa slobodom izražavanja, koji su obavezujući za BiH. U ovom sažetom prikazu također se poziva na jedan dokument od ključne važnosti, koji su izradili stručnjaci Organizacije *ARTICLE 19* i međunarodni stručnjaci iz ove oblasti. Naime, on se poziva na dokument „Pristup valovima: Principi slobode izražavanja i regulacije emitiranja“ (u daljnjem tekstu: Principi Organizacije *ARTICLE 19*),³ koji predstavlja skup smjernica, izrađenih na osnovu međunarodne prakse, komparativnog ustavnog prava i najboljih primjera iz prakse raznih država svijeta. Iako taj dokument nije obavezujući za BiH, on daje dobar prikaz općeprihvaćenih shvatanja prirode i obima prava na slobodu izražavanja i emitiranja.

Ovom analizom zaključeno je da, iako je neovisnost Agencije proklamirana u tekstu Zakona o komunikacijama, i iako postoje mnogi pozitivni aspekti koji detaljnije govore o ovom pitanju, garancije takve naovisnosti nedostaju u drugim odredbama ovog i drugih zakona. Naime, Zakon o komunikacijama također treba osigurati transparentnost procesa predlaganja i imenovanja članova tijela Agencije. Također je sugerirano da odredbe o imenovanju upravnih i rukovodnih struktura Agencije trebaju biti razjašnjene, kako bi se izbjegla bilo kakva mogućnost uplitanja, a da učešće javnosti u procesu predlaganja na ove funkcije treba biti poboljšano. Pravila o nespojivosti za članove upravnih i rukovodnih struktura treba također poboljšati, a treba izričito propisati da odluke o smjenjivanju podliježu sudskom razmatranju. Neophodne su daljnje promjene u pogledu finansijske neovisnosti i budžetske autonomije Agencije – i u pogledu njenih budžetskih pravila, i u pogledu plaća i naknada imenovanih članova i osoblja. Također je predloženo da se ojača mehanizam odgovornosti, i u pogledu podnošenja izvještaja Agencije Parlamentarnoj skupštini BiH, i u pogledu zahtjeva za objavljivanjem detaljnog finansijskog izvještaja.

Ova analiza podijeljena je na dva dijela. U prvom dijelu navedeni su međunarodni standardi koji se primjenjuju u ovoj oblasti, a koje je Vijeće ministara BiH obavezno provoditi u domaćem zakonodavstvu. U drugom dijelu se ispituju odgovarajući zakoni u svjetlu tih standarda i daju se preporuke na koji način trebaju biti izvršene izmjene i dopune ili revidirani

² Zbog toga je, u pripremi za ovaj sažeti prikaz, Organizacija *ARTICLE 19* također razmatrala sljedeće zakone:

- Zakon o Javnom radiotelevizijskom sistemu Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, broj: 78/05, usvojen 5. oktobra 2005. godine, uključujući naknadne izmjene i dopune. Ovim Zakonom uređuje se osnivanje Javnog radiotelevizijskog sistema Bosne i Hercegovine, njegova struktura, rukovođenje, finansiranje, upravljanje i druge odgovornosti;
- Zakon o Radioteleviziji Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 49/06, uključujući naknadne izmjene i dopune. Ovim Zakonom uređuje se Javni radiotelevizijski servis Republike Srpske;
- Statut Radiotelevizije Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, broj: 104/06;
- Zakon o Javnom radiotelevizijskom servisu Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine Federacije BiH“, broj: 48/08. Ovim Zakonom uređuje se Javni radiotelevizijski servis Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Javni RTV FBiH).

Organizacija *ARTICLE 19* također je dobila kopiju prethodnog Zakona o Javnom radiotelevizijskom servisu BiH („Službeni glasnik BiH“, broj: 92/05), usvojenog 2005. godine, s izmjenama i dopunama iz 2006. godine i 2010. godine („Službeni glasnik BiH“, broj: 32/10), i uzela njegove odredbe u razmatranje iz perspektive zakonodavne historije predmetne oblasti.

³ Organizacija *ARTICLE 19*, *Pristup valovima*, London, mart 2002. godine; dostupno na stranici: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/accessairwaves.pdf>.

ti zakoni. Struktura potpoglavlja zasnovana je na okviru uspostavljenom raznim međunarodnim standardima i ona ne ukazuje na to su pitanja, kojima smo se u analizi prvo bavili, važnija i hitnija. Prioritet bavljenja problemima i nedostacima zakonodavstva, koje se tiče Agencije treba, zbog toga, sagledati u svjetlu svih preporuka i analize sačinjene u ovom sažetom prikazu.

Međunarodni standardi za regulatorna tijela za emitiranje

Opća deklaracija o pravima čovjeka,⁴ koja se općenito smatra temeljem međunarodnih ljudskih prava i koju mnogi smatraju obavezujućom za sve države kao dio međunarodnog prava, garantira pravo na slobodu izražavanja u svom članu 19, na sljedeći način:

Svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja; ovo pravo uključuje slobodu mišljenja, bez uplitanja, a isto tako i traženje, primanje i saopćavanje informacija i ideja, bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice.

Međunarodni sporazum o građanskim i političkim pravima,⁵ koji je BiH ratificirala 1993. godine, nameće državama potpisnicama zakonsku obavezu da poštuju određeni broj ljudskih prava, navedenih u Općoj deklaraciji o pravima čovjeka. Članom 19 Međunarodnog sporazuma o građanskim i političkim pravima garantira se pravo na slobodu mišljenja i izražavanja na veoma sličan način kao i članom 19 Opće deklaracije o pravima čovjeka. Garancije slobode izražavanja također nalazimo u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija),⁶ koju je Bosna i Hercegovina ratificirala 12. jula 2002. godine.

Garancija slobode izražavanja posebno se odnosi na medije, obuhvatajući elektronske medije i javne emitere. Evropski sud za ljudska prava pozvao se na “najvažniju ulogu štampe u pravnoj državi”⁷ i prepoznao da štampa ima vitalnu ulogu ‘zaštitnika javnog interesa’.⁸ Komitet za ljudska prava UN-a naglasio je važnost slobodnih medija za politički proces:

Slobodna komunikacija informacija i ideja o javnim i političkim pitanjima između građana, kandidata i izabраниh predstavnika, od ključne je važnosti. To implicira postojanje slobodne štampe i drugih medija, koji mogu komentirati pitanja od javnog značaja, bez cenzure ili ograničavanja, s ciljem da informiraju javnost.⁹

Vijeće ministara BiH također obavezuju konkretni standardi u vezi s emitiranjem, koji su sadržani u preporukama i deklaracijama Vijeća Evrope. Deklaracije su osmišljene tako da služe kao smjernice regulatorima emitiranja i zakonodavcima i da osiguraju da sloboda izražavanja i sloboda medija budu zaštićene u oblasti emitiranja.

Potreba za neovisnošću regulatornih tijela za emitiranje i njihova zaštita od političkog ili komercijalnog uplitanja, konkretno je naglašena u Zajedničkoj deklaraciji specijalnog izvjestioca o slobodi izražavanja UN-a, specijalnog izvjestioca o slobodi izražavanja

⁴ Rezolucija Generalne skupštine UN-a, broj: 217A(III), usvojena 10. decembra 1948. godine.

⁵ Rezolucija Generalne skupštine UN-a, broj: 2200A(XXI), usvojena 16. decembra 1966. godine, stupila na snagu 23. marta 1976. godine.

⁶ Usvojena 4. novembra 1950. godine, stupila na snagu 3. septembra 1953. godine.

⁷ *Thorgeir Thorgeirson protiv Islanda*, 25. juni 1992. godine, podnesak broj: 13778/88, 14 EHRR 843, paragraf 63.

⁸ Vidjeti u gornjem dijelu teksta.

⁹ Opći komentar Komiteta za ljudska prava UN-a, broj: 25, objavljen 12. jula 1996. godine.

Organizacije američkih država i OSCE-ovog predstavnika za slobodu medija iz 2003. godine. Zajedničkom deklaracijom konkretno je navedeno sljedeće:

Svi javni organi, koji imaju službene regulatorne ovlasti nad medijima, trebaju biti zaštićeni od uplitanja, posebno onog političke ili ekonomske prirode, i putem procesa imenovanja za članove, koji je transparentan, koji dozvoljava učešće javnosti i koji ne kontrolira nijedna politička stranka.¹⁰

U Vijeću Evrope, ključna preporuka u ovom smislu je Preporuka Vijeća Evrope, broj: Rec(2000.)23, o neovisnosti i funkcijama regulatornih tijela za sektor emitiranja (u daljnjem tekstu: Preporuka broj: Rec(2000.)23¹¹) i njen Popratni memorandum;¹² kao i Deklaracija Komiteta ministara o neovisnosti i funkcijama regulatornih tijela za sektor emitiranja.¹³ Iako Preporuka i Deklaracija nisu pravno obavezujuće, one su važne sa stanovišta njihovog tumačenja značenja člana 10 Evropske konvencije.

U oba dokumenta naglašava se da regulatorna tijela moraju biti zaštićena od svih oblika političkog i ekonomskog uplitanja, pri čemu je osnovni princip činjenica da je neovisnost regulatornih agencija međusobno povezana s neovisnošću emitera i medija uopće. Također se naglašava da regulatori za emitiranje moraju posjedovati stručnost, kako bi na ispravan način obavljali svoje funkcije.

U njima se navodi da regulatorna tijela za emitiranje i nadzorna tijela javnih emitera trebaju biti uspostavljena na način kojim se na minimum svodi rizik od uplitanja u njihovo djelovanje – naprimjer, putem otvorenog procesa imenovanja, osmišljenog tako da promovira pluralizam, koji obuhvata i garancije da neće doći do otpuštanja i pravila o sukobu interesa. U Preporuci broj:(2000.)23 konkretno se navodi:

3. Pravila, koja reguliraju rad regulatornih tijela za sektor emitiranja, posebno članstvo u njima, predstavljaju ključni element njihove neovisnosti. Zbog toga ona trebaju biti definirana tako da ih štite od bilo kakvog uplitanja, naročito onog od strane političkih snaga ili ekonomskih interesa.
4. U tu svrhu treba definirati konkretna pravila u vezi s nespojivošću, kako bi se izbjeglo da:
 - Regulatorna tijela budu pod utjecajem političke moći;

¹⁰ Zajednička deklaracija o reguliranju medija, ograničenjima rada novinara i istraživanju korupcije iz 2003. godine; dostupna na stranici: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/igo-documents/three-mandates-dec-2003.pdf>.

¹¹ Vijeće Evrope, Komitet ministara, Preporuka broj:(2000.)23 Komiteta ministara državama članicama o neovisnosti i funkcijama regulatornih tijela za sektor emitiranja, usvojena od strane Komiteta ministara, 20. decembra 2000. godine, na 735. sastanku zamjenika ministara; dostupna na stranici: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec%282000%29023&expmem_EN.asp.

¹² Popratni memorandum uz Preporuku broj:(2000.)23 Komiteta ministara državama članicama o neovisnosti i funkcijama regulatornih tijela za sektor emitiranja; dostupan na stranici: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=ExpRec%2800%2923&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>.

¹³ Deklaracija Komiteta ministara o neovisnosti i funkcijama regulatornih tijela za sektor emitiranja, usvojena od strane Komiteta ministara, 26. marta 2008. godine, na 1022. sastanku zamjenika ministara; dostupna na stranici:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Decl%2826.03.2008%29&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>.

- Članovi regulatornih tijela obavljaju funkcije ili imaju interese u preduzećima ili drugim organizacijama u medijskom ili sličnim sektorima, što bi moglo voditi sukobu interesa u vezi s članstvom u regulatornom tijelu.
5. Pored toga, pravila trebaju garantirati da članovi tih tijela:
 - Budu imenovani na demokratski i transparentan način;
 - Ne mogu primiti mandat ili bilo kakve instrukcije od bilo koje druge osobe ili tijela;
 - Ne daju bilo kakve izjave, niti poduzimaju bilo kakvu aktivnost koja može prejudicirati neovisnost njihovih funkcija, niti će se oni okoristiti njima.
 6. Konačno, treba definirati precizna pravila u vezi s mogućnošću otpuštanja članova regulatornih tijela, kako bi se izbjeglo da se otpuštanje iskoristi kao sredstvo političkog pritiska.
 7. Posebno treba obratiti pažnju na to da otpuštanje treba biti moguće samo u slučaju nepoštivanja pravila o nespojivosti, kojih se oni moraju pridržavati, ili utvrđene nesposobnosti za obavljanje njihovih funkcija, ne osporavajući mogućnost da ta osoba uloži žalbu sudu protiv otpuštanja. Pored toga, otpuštanje na osnovu djela povezanog ili nepovezanog s njihovim funkcijama, treba biti moguće samo u ozbiljnim slučajevima jasno definiranim zakonom, podložno konačnoj presudi suda.

Drugi standardi relevantni za medije, uključujući neovisnost regulatora za emitiranje, usvojeni su pod okriljem UNESCO-a. U Evropi, Sofijskom deklaracijom daje se određeni broj deklarativnih principa o regulaciji medija, uključujući sljedeće:

Ako su uspostavljena nadzorna regulatorna tijela za emitiranje, ona moraju biti u potpunosti neovisna o vlasti.¹⁴

Iako nije pravno obavezujuća, ovom Deklaracijom uspostavljaju se važni principi i nju je podržala Opća konferencija UNESCO-a, dajući joj značajnu političku težinu.

Pored toga, u dokumentu „Principi Organizacije *ARTICLE 19*“ uspostavljeni su sljedeći principi za regulatorna tijela za emitiranje:

Princip broj 10: Neovisnost

Sva javna tijela, koja imaju ovlasti u oblastima regulacije emitiranja i/ili telekomunikacija, obuhvatajući tijela koja primaju žalbe javnosti, trebaju biti zaštićena od uplitanja, naročito onog političke ili komercijalne prirode. Pravni status tih tijela treba jasno definirati u zakonu. Njihova institucionalna autonomija i neovisnost trebaju biti garantirane i zaštićene zakonom, uključujući sljedeće načine:

- Konkrentno i izričito, u zakonu kojim se uspostavlja to tijelo a, ako je moguće, također i u Ustavu;

¹⁴ Sofijska deklaracija; usvojena 13. septembra 1997. godine; dostupna na stranici: http://www.unesco.org/webworld/fed/temp/communication_democracy/sofia_de.htm.

- Jasnom zakonodavnom izjavom o općoj politici emitiranja, kao i o ovlastima i odgovornostima regulatornog tijela;
- Putem pravila o članstvu;
- Formalnom odgovornošću javnosti putem višestranačkog tijela;
- Kroz finansijske aranžmane.¹⁵

Principima Organizacije ARTICLE 19 propisuje se da mehanizmi za očuvanje neovisnosti regulatornih tijela također obuhvataju:

- Nedvosmislene odredbe propisa, kojima se utvrđuje da su regulatorna tijela neovisna, te se zabranjuje uplitanje u njihov rad i rad njihovih članova;¹⁶
- Jasne odredbe zakona, kojima se propisuju politički zadaci, koji služe kao temeljna pretpostavka za reguliranje rada javnih emitera;¹⁷
- Utvrđivanje statusa i mandata članova regulatornih tijela, uključujući tu i način nominacije i imenovanja članova;¹⁸
- Pravila o nespojivosti;¹⁹
- Opis poslova i nadležnosti;²⁰
- Način razrješenja;²¹
- Plaćanje i naknade za članove;²²
- Jasnu formulaciju obaveza i odgovornosti regulatornih tijela;²³
- Detaljna pravila u vezi s odgovornošću regulatornih tijela prema javnosti;²⁴
- Garancije da je, protiv svih odluka regulatornih tijela, koje imaju utjecaja na pojedince, moguće podnijeti žalbu sudu;²⁵
- Reguliranje načina finansiranja, kojim se osigurava finansiranje dovoljno za ostvarenje mandata regulatornih tijela.²⁶

U sljedećem poglavlju izvršena je analiza zakonskog okvira, kojim se propisuje rad Regulatorne agencije za komunikacije BiH, kako bi se utvrdilo je li zakonski okvir usuglašen s navedenim principima.

¹⁵ Principi Organizacije *ARTICLE 19*, vidjeti, u gornjem dijelu teksta, fusnotu broj: 3.

¹⁶ *Ibid.*, Princip 11.

¹⁷ *Ibid.*, Princip 12.

¹⁸ *Ibid.*, Princip 13.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ *ARTICLE 19 Principi*, napomena 3, Princip 14.

²⁴ *Ibid.*, Princip 15.

²⁵ *Ibid.*, Princip 16.

²⁶ *Ibid.*, Princip 17.

Analiza zakonskog okvira o radu Regulatorne agencije za komunikacije

Garancije neovisnosti Agencije

Osvrt

Ustav BiH, usvojen 1. decembra 1995. godine, ne sadrži odredbe o Agenciji i ne pruža garancije ostvarenja njene neovisnosti. Međutim, neovisnost Agencije propisana je odredbama člana 36, stav 1, Zakona o komunikacijama kojima se utvrđuje sljedeće: “Agencija je funkcionalno neovisna i neprofitna institucija sa statusom pravne osobe.” Odredbama člana 36, stav 3, zabranjuje se Vijeću ministara, pojedinačnim ministrima i ostalim osobama, uplitanje u donošenje odluka Agencije u razmatranju pojedinačnih slučajeva.”

Također se ističe da će se, u skladu s odredbama člana 2, stav 2, Ustava BiH, prava i slobode, utvrđene Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i njenim protokolima u Bosni i Hercegovini, ostvarivati direktno. Evropska konvencija i njeni protokoli su iznad svih drugih zakona, prema tome, u situacijama kada su domaći zakoni u suprotnosti s Evropskom konvencijom, primjenjivat će se odredbe Konvencije.

Analiza

Međunarodnim standardima, koji se odnose na tijela nadležna za reguliranje rada emitera, nalaže se da navedena tijela trebaju uživati operativnu i administrativnu neovisnost, koja treba biti neprikosnovena. Ne postoje konkretni zahtjevi u pogledu izbora riječi, kojima je ovu oblast potrebno propisati, no preporučuje se jasno i nedvosmisleno propisivanje garancija u pogledu neovisnosti.

Ono što se ističe kao pozitivno u vezi sa Zakonom o komunikacijama činjenica je da se njegovim odredbama konkretno propisuje „funkcionalna neovisnost“ Agencije i zabranjuje organima vlasti, njihovim službenicima i ostalim osobama da se upliću u donošenje odluka. Organizacija *ARTICLE 19* ističe kako bi formulacija Zakona o komunikacijama trebala biti eksplicitnija, te da bi, naprimjer, trebalo pojasniti da funkcionalna neovisnost znači neovisnost u finansijskom, operativnom i administrativnom smislu, i da ne smije biti uplitanja u pojedinačne predmete, kao ni uplitanja u politiku rada ili izradu pravila i propisa uopće. Osim toga, bilo bi korisno propisati obavezu zaštite neovisnosti, ne samo o političkom utjecaju, već i o ostalim snažnim interesima prisutnim u društvu, kao i o interesu medija, čiji rad Agencija regulira.

Unatoč odredbama o funkcionalnoj neovisnosti, ta neovisnost narušena je odredbama Zakona o finansiranju institucija BiH, kojima se Agencija definira kao budžetska institucija, u skladu sa Zakonom (član 2, stav 1, tačka n). Ta činjenica obrazložena je detaljnije u sljedećim poglavljima ove analize.

Međutim, navedene odredbe Zakona o komunikacijama su zadovoljavajuće, zbog činjenice da se njima deklarativno propisuje neovisnost Agencije. Organizacija *ARTICLE 19* ne daje nikakve preporuke u pogledu izmjene navedenih odredaba.

Obaveze i odgovornosti

Osvrt

Članom 3 Zakona o komunikacijama propisuju se odgovornosti Agencije (kao i odgovornosti Vijeća ministara BiH) u oblasti komunikacija, te Agenciji povjerava odgovornost za reguliranje rada emitterskih i telekomunikacijskih mreža i usluga, planiranje, koordinacija, te raspodjela i dodjela radiofrekvencija. Daljnjim odredbama Zakona o komunikacijama detaljnije se propisuju regulatorni principi, kao i proces izdavanja dozvola.

Analiza

Međunarodnim standardima zahtijeva se da prava i odgovornosti regulatornih tijela budu jasno propisana zakonom.

Ti zahtjevi integrirani su u odredbama Zakona o komunikacijama, kojima se ne dozvoljava prijenos ili ograničavanje ovlasti. Zbog toga se pretpostavlja kako bi bilo kakve promjene morale biti izvršene u formi izmjena i dopuna Zakona.

Organizacija *ARTICLE 19* nema preporuka u vezi s ovim odredbama.

Odgovornost prema javnosti

Osvrt

Članom 44 Zakona o komunikacijama propisuje se obaveza Agencije da pripremi godišnji finansijski izvještaj i izvještaj o radu, te da ga dostavi Vijeću ministara BiH. Po razmatranju izvještaja, Vijeće ministara BiH će ga objaviti, u roku od četiri mjeseca od isteka finansijske godine.

Analiza

Odgovornost prema javnosti važan je pokazatelj neovisnosti regulatora rada javnih emitera. Preporukom broj Rec(2000.)23 nalaže se da regulatorne institucije trebaju biti odgovorne prema javnosti u pogledu svojih aktivnosti, te da trebaju objavljivati redovne i *ad hoc* izvještaje o svojim aktivnostima ili o ostvarenju svojih dužnosti. Vodeći se svojim principima, Organizacija *ARTICLE 19* preporučuje da odgovornost prema javnosti omogući neko višečlano tijelo, poput zakonodavnog tijela ili komisije, umjesto Vlade ili nekog njenog ministra. Organizacija *ARTICLE 19* također preporučuje da detaljni godišnji izvještaji o radu i budžetu, uključujući tu i revizorske izvještaje o radu regulatornih tijela, budu objavljivani i distribuirani velikom broju korisnika.

Odredbe Zakona o komunikacijama samo djelomično su usuglašene s ovom preporukom. Organizacija *ARTICLE 19* izražava zadovoljstvo zbog činjenice da je Agencija obavezna izraditi godišnji izvještaj. Međutim, ističemo da navedeni izvještaj Agencija dostavlja Vladi (Vijeću ministara BiH), a ne višečlanom tijelu, poput Parlamenta (Parlamentarne skupštine BiH). Ne postoji odredba kojom se Vijeće ministara BiH obavezuje da godišnji izvještaj dostavi Parlamentarnoj skupštini BiH. Dodatne prednosti, koje bi se mogle ostvariti predodjenjem izvještaja Parlamentarnoj skupštini BiH, ogledaju se u činjenici da bi svi izabrani predstavnici (ne samo oni iz izvršne vlasti, koji čine parlamentarnu većinu) mogli od Agencije tražiti da dostavi dodatne informacije o svojim odlukama i postupcima. Moguća rasprava ili prezentacija godišnjeg izvještaja pred Parlamentom značili bi veći stepen

odgovornosti prema javnosti. Osim toga, ovim bi bilo riješeno i pitanje dostupnosti godišnjeg izvještaja javnosti.

Iako se Zakonom ne predviđaju odredbe o objavljivanju izvještaja o reviziji, s obzirom na to da je Agencija budžetski korisnik koji podliježe odredbama Zakona o finansiranju institucija BiH, reviziju svake godine vrši Ured za reviziju institucija BiH, u skladu s odredbama Zakona o reviziji (član 22, stav 4, Zakona o finansiranju institucija BiH). Revizija započinje u roku od 90 dana od dostave izvještaja o radu Agencije, a prije nego što Ministarstvo finansija i trezora dostavi godišnji izvještaj o izvršenju budžeta. Zakonom o finansiranju institucija BiH također se utvrđuju dodatni zahtjevi koji se odnose na reviziju, te se propisuje da Parlamentarna skupština BiH mora usvojiti godišnji izvještaj o reviziji izvršenja budžeta (uključujući tu i izvršenje budžeta Agencije), prije nego što odobri i usvoji novi budžet. U interesu pojašnjavanja, te u cilju naglašavanja važnosti odgovornosti i transparentnosti u radu Agencije, bilo bi korisno kada bi vršenje finansijske revizije bilo propisano u tekstu Zakona.

Preporuke:

- Na osnovu preporuka Organizacije *ARTICLE 19*, potrebno je ojačati mehanizam kojim se osigurava ostvarenje odgovornosti prema javnosti.

Budžetska neovisnost

Osvrt

Kao što je navedeno u gornjem dijelu teksta, Zakonom o komunikacijama nalaže se funkcionalna neovisnost Agencije.

Dodatne odredbe u vezi s budžetskim poslovanjem, utvrđene su odredbama Zakona o finansiranju institucija BiH, kojim se utvrđuje način na koji će Agencija vršiti svoje budžetsko poslovanje i propisuje izvršenje budžeta. Članom 12 Zakona o finansiranju institucija BiH propisuje se da je Ministarstvo finansija odgovorno za izvršenje budžeta budžetskih institucija, uključujući tu i Agenciju. To obuhvata izradu planova novčanih tokova i utvrđivanje plana raspodjele raspoloživih budžetskih sredstava Agencije u određenom vremenskom periodu. Ministarstvo finansija i trezora BiH također odobrava finansijske obaveze i trošenje sredstava, kvartalno, ili na drugi način. Agencija je također dužna izraditi i dostaviti Ministarstvu prijedlog svog operativnog budžeta svakog mjeseca. Ministarstvo zatim obavještava Agenciju o odobrenju operativnog budžeta. U skladu s propisanim računovodstvenim sistemom, Agencija dostavlja zahtjev za plaćanje i zahtjev za doznaku sredstava iz budžeta, koje obrađuje Ministarstvo.

Analiza

Status budžetske institucije, koji podrazumijeva pažljivi nadzor i kontrolu Ministarstva finansija i trezora BiH nad izvršenjem budžeta, narušava finansijsku neovisnost i budžetsku autonomiju Agencije. U skladu s važećim propisima, Agencija ima isti status kao i sve druge Vladine institucije, i nije u mogućnosti izvršavati svoj budžet ili finansirati svoje aktivnosti, bez bojazni od uplitanja ili neopravdanog odgađanja realizacije transakcija.

Zbog toga se preporučuje ostvarenje neovisnosti i budžetske autonomije Agencije, kroz njeno izuzeće od primjene Zakona o finansiranju institucija BiH.

Preporuke:

- Zakonom o komunikacijama trebalo bi, eksplicitno, propisati budžetsku autonomiju Agencije, kako bi se omogućila neovisnost njenog finansijskog poslovanja.
- Kako bi se izbjegle sumnje u njenu finansijsku neovisnost, zakonodavac bi trebao razmotriti propisivanje svih budžetskih i finansijskih aspekata rada Agencije u Zakonu o komunikacijama, umjesto što se takva pitanja rješavaju odredbama niza drugih zakona. Ta pitanja trebala bi obuhvatati odredbe o budžetu i njegovoj reviziji, uključujući tu i godišnju reviziju i objavljivanje izvještaja o reviziji, utvrđivanje iznosa ličnih primanja službenika Agencija, kao i ostala pitanja.

Članstvo

a) Nominiranje i imenovanje rukovodstva Agencije

Osvrt

U skladu s odredbama člana 36, stav 2, Zakona o komunikacijama, rukovodstvo Agencije čine Vijeće Agencije (Vijeće) i generalni direktor. Članom 39, stav 2, propisuje se da se Vijeće sastoji od sedam članova.

Članom 36, stav 4, Zakona o komunikacijama propisuje da će se, pri odabiru članova Vijeća Agencije, voditi računa o ravnopravnoj zastupljenosti osoba oba spola. Istim odredbama također se propisuje da će rukovodstvo Agencije, općenito govoreći, odražavati ravnopravnu zastupljenost osoba oba spola.

U skladu s odredbama člana 39, stav 2, članove Vijeća Agencije predlaže Vijeće ministara BiH, na osnovu liste kandidata koju je utvrdilo Vijeće Agencije, koja treba sadržavati dvostruko više kandidata od broja raspoloživih mjesta. Agencija je dužna osigurati ravnopravnu zastupljenost osoba oba spola u postupku izrade liste kandidata.

Članove zatim imenuje Parlamentarna skupština BiH, u roku od 30 dana od dostavljanja liste kandidata. Zakonom o komunikacijama također se propisuje postupak u slučaju da Parlamentarna skupština BiH odbaci predložene kandidate.

Članom 39, stav 2, se, osim toga, propisuje da članovi Vijeća Agencije trebaju biti imenovani na osnovu njihovih ličnih sposobnosti, kao pojedinci koji imaju pravno, ekonomsko, tehničko ili drugo relevantno iskustvo i stručnjaci su u oblasti telekomunikacija, odnosno emitiranja.

U skladu s odredbama člana 40, stav 1, Zakona o komunikacijama, generalnog direktora predlaže Vijeće Agencije, a potvrđuje Vijeće ministara, u roku od 30 dana od podnošenja prijedloga. Također se navode odredbe u vezi s ostvarenjem ravnopravne zastupljenosti osoba oba spola u sastavu Vijeća. U skladu s odredbama člana 40, stav 2, prijedlog za imenovanje generalnog direktora treba uslijediti nakon javnog konkursa. Prijavljeni kandidati moraju imati relevantno iskustvo u oblasti telekomunikacija, odnosno emitiranja, kao i potvrđene rukovodne sposobnosti. Zakonom o komunikacijama predviđa se i postupak u slučaju da Vijeće ministara BiH odbaci listu kandidata koju je dostavila Agencija.

Analiza

Kako je to navedeno u poglavlju o međunarodnim standardima, neovisnost regulatornih tijela nadležnih za emitiranje, također bi trebala biti osigurana kroz otvoreni, demokratski i transparentan proces imenovanja rukovodnog osoblja. Prema tome, imenovanje rukovodilaca regulatornog tijela trebalo bi vršiti na otvoren i transparentan način.

U različitim državama primjenjuje se različit sistem imenovanja rukovodnih službenika regulatornih tijela, međutim, međunarodnim standardima propisuje se da navedeni proces mora biti zaštićen od političkih ili ekonomskih interesa. Proces imenovanja ne bi u cijelosti trebao biti pod kontrolom vladajuće stranke, s obzirom na to da bi to moglo dovesti do imenovanja zasnovanih isključivo na političkim razlozima, a ne na ostvarenju interesa javnosti. Također se preporučuje da bi u proces, u određenoj mjeri, trebali biti uvršteni i građani, kroz organiziranje javnih rasprava ili kroz davanje mogućnosti građanima da nominiraju adekvatne kandidate.

Također je važno istaknuti da rukovodne strukture regulatornih tijela nadležnih za reguliranje emitiranja trebaju, u razumnoj mjeri, odražavati sastav društva u cjelini.

Organizacija *ARTICLE 19* ističe da odredbe Zakona o komunikacijama samo djelomično zadovoljavaju ove zahtjeve. Organizacija *ARTICLE 19* uočila je sljedeće probleme:

Postupak imenovanja i Vijeća Agencije i generalnog direktora nije u potpunosti zaštićen od političkih pritisaka. Što se tiče članova Vijeća, čini se da Vlada (Vijeće ministara BiH) vrši odabir osoba, koje će biti predložene Parlamentu za imenovanje. Iako Parlamentarna skupština BiH može odbaciti listu kandidata koji su ušli u uži izbor i zatražiti originalnu listu nominiranih kandidata, vjerujemo da je potrebno ograničiti ovakvu mogućnost političkog uplitanja u postupak.

Vlada također donosi konačnu odluku o imenovanju generalnog direktora. U ovom slučaju uočili smo da se Zakonom o komunikacijama ne propisuje postupak u slučaju da Vlada odbaci kandidata kojeg je predložilo Vijeće. Prema tome, može se desiti da Vlada ne imenuje automatski kandidata za mjesto generalnog direktora, u roku od 30 dana od dana dostavljanja prijedloga. Kao što se u prošlosti već dogodilo, odredbe člana 40, stav 1, primjenjivane su na način da je Vlada jednostavno odbacila nominiranog kandidata, čime je pitanje imenovanja novog generalnog direktora i zakonitosti odluka postojećeg generalnog direktora ostajalo neriješeno i po nekoliko godina. Ovakvo stanje je neprihvatljivo i njime se stvaraju prilike za paraliziranje rada Agencije, zbog bojazni od ostvarenja političkog utjecaja i mogućnosti odugovlačenja postupka imenovanja.

U interesu prevazilaženja konfuzije oko provedbe Zakona o komunikacijama, te u cilju ograničavanja mogućnosti političkog utjecaja na najmanju moguću mjeru, preporučuje se da Parlament vrši imenovanje generalnog direktora. Napominjemo da bi Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine mogla primijeniti postupak koji je predložila Organizacija *ARTICLE 19* u svom modelu Zakona o javnom emitiranju, u kojem se ističe da će biti imenovana ona osoba koja dobije dvije trećine glasova.²⁷ Slično tome, u modelu Zakona predlaže se istovjetan postupak i u slučaju imenovanja direktora (član 12 Principa).

²⁷ Vidi model Zakona o javnom emitiranju, član 6, stav 1; dostupan na adresi:

Na osnovu ovog modela, predlaže se da Zakonom o komunikacijama bude propisana obaveza Parlamenta da izvrši odabir kandidata za popunjavanje radnog mjesta, u roku od 30 dana od dostavljanja liste kandidata. Kandidat, koji dobije dvije trećine glasova, bit će imenovan. Kao alternativa, Zakonom bi trebalo biti propisano da bi, u cilju okončanja postupka imenovanja u roku od 30 dana, Vlada trebala osigurati imenovanje tajnim glasanjem, te da će kandidat, koji dobije većinu glasova, biti imenovan. Zakonom bi trebali, eksplicitno, biti propisani uvjeti pod kojima Vlada može odbaciti listu kandidata u cijelosti, te utvrditi postupak u drugom krugu, u jasno propisanom vremenskom roku.

Organizacija *ARTICLE 19* zadovoljna je činjenicom da se Zakonom o komunikacijama zahtijeva ostvarenje **ravnopravnosti spolova i ujednačenosti u rukovodnim strukturama** Agencije. Međutim, ističemo da bi navedene strukture također trebale odražavati sastav društva u cjelini, s obzirom na to da su regulatorna tijela dužna zastupati interese građana u svakom trenutku. Prema tome, bilo bi bolje kada bi postojale eksplicitne garancije u pogledu sprečavanja svake vrste diskriminacije u postupku imenovanja (što uključuje i diskriminaciju po drugim osnovama, osim spolne pripadnosti). To bi se moglo postići pozivanjem na propise, kojima se zabranjuje diskriminacija (Zakon o zabrani diskriminacije, „Službeni glasnik BiH“, broj: 405/09, od 23. jula 2009. godine). Zakonom o komunikacijama trebalo bi nedvosmisleno biti propisano da će se i odredbe Zakona o zabrani diskriminacije primjenjivati na postupak imenovanja rukovodnih tijela Agencije.

Organizacija *ARTICLE 19* također ističe da Zakon o komunikacijama ne omogućava učešće građana u postupku nominiranja članova Vijeća. Zakonom se samo propisuje da će Vijeće pripremiti listu kandidata, međutim, u Zakonu se ne precizira način na koji će biti izvršena izrada liste. S obzirom na to da učešće građana doprinosi ostvarenju demokratskog legitimiteta institucije nadležne za reguliranje emitiranja, Organizacija *ARTICLE 19* preporučuje da se stručnim organizacijama i organizacijama građanskog društva omogući da ostvare aktivno učešće u postupku nominiranja kandidata.

Osim toga, Zakon o komunikacijama ne sadrži nikakve odredbe o **transparentnosti postupka nominiranja i imenovanja**, kako članova Vijeća, tako i generalnog direktora. Imajući u vidu činjenicu da Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine imenuje članove Vijeća, pretpostavljamo da se ta aktivnost realizira u okviru redovnog rada Parlamenta, i da se o glasanju i rezultatima glasanja obavještava javnost. Postupak nominiranja manjkav je u pogledu transparentnosti, s obzirom na činjenicu da ne postoje odredbe kojima se utvrđuje da će lista kandidata biti dostupna javnosti uopće, ili da će biti dostupna javnosti u određenom vremenskom roku. U kontekstu ranije iznesenih argumenata o nepostojanju mogućnosti učešća građana, ova nejasnoća dodatno narušava transparentno upravljanje. Postupak imenovanja generalnog direktora na sličan način je nejasno definiran, s obzirom na to da ne postoje nikakve garancije otvorenosti u Zakonu o komunikacijama. Primjenom postojećeg okvira, čini se da bi moglo doći do situacije da imenovanje generalnog direktora, jednostavno, bude objavljeno javnosti po završetku postupka.

Preporuke:

- Proces imenovanja struktura rukovodstva i uprave Agencije ne smije biti predmet političkog i ekonomskog uplitanja. Zakonom o komunikacijama mora se zabraniti Vijeću ministara BiH takvo uplitanje kada se vrše nominacije za članove Vijeća u Parlamentarnoj skupštini BiH.
- Zakonom o komunikacijama mora biti propisano da generalnog direktora imenuje Parlament, na osnovu konkretne nominacije Vijeća Agencije i s kandidatom koji dobije dvije trećine glasova tokom tajnog glasanja. Osim toga, Zakonom o komunikacijama trebalo bi precizirati postupak u slučaju da nijedan kandidat ne dobije potrebni broj glasova u prvom glasanju, te postupak vraćanja liste s imenima nominiranih osoba Vijeću na ponovni postupak nominiranja. Kao alternativu, Zakonom bi trebalo, kroz eksplicitan niz odredaba o odabiru kandidata, spriječiti situaciju u kojoj se vlasti mogu uplitati u odabir, tako što neće postupiti po predloženoj listi nominacija.
- Zakon o komunikacijama trebalo bi izmijeniti i dopuniti, tako da omogući zastupljenost društva u cjelini u sklopu članstva u Vijeću Agencije, te se pozivati na Zakon o zabrani diskriminacije kao primjenjiv na postupak nominiranja i imenovanja.
- Zakon o komunikacijama mora obuhvatiti odredbe o transparentnosti u postupku nominiranja i imenovanja upravnih i rukovodnih struktura Agencije.
- Zakonom o komunikacijama također se mora osigurati mogućnost učešća javnosti u procesu nominiranja članova Vijeća i generalnog direktora Agencije.

b) Pravila o nepodudaranju

Pregled

Kao što je spomenuto, u članu 39, stav 2 Zakona o komunikacijama navedeno je da se članovi Vijeća imenuju isključivo u ličnom svojstvu. U skladu s članom 39, stav 3, zvaničnici na zakonodavnim ili izvršnim funkcijama bilo kojeg nivoa vlasti ili članovi tijela političkih stranaka, ne mogu postati članovi Vijeća. Prema članu 40, stav 3, iste odredbe primjenjuju se u postupku nominiranja generalnog direktora.

U skladu s članom 39, stav 4, članovi Vijeća moraju prijaviti svaki interes koji imaju u odnosu na telekomunikacijskog operatera ili emitera i moraju se povući iz postupka nominacije u slučaju koji predstavlja sukob interesa. Isto tako, prema članu 40, stav 4, generalnom direktoru zabranjeno je da ima bilo kakve finansijske odnose s telekomunikacijskim operaterom ili emiterom.

Analiza

Međunarodnim standardima zahtijeva se da se članstvo rukovodnih tijela za reguliranje emitera sastoji od osoba koje su dokazani stručnjaci, adekvatno kvalificirani i koji mogu prikazati znanje, neophodno za efikasno reguliranje raznih grana industrije. Također bi trebali biti neovisni o vlasti, političkim strankama i industriji koja je predmet regulacije, kako se ne bi dovodila u pitanje neovisnost tijela. Član neovisnog regulatornog tijela ne može biti javni ili državni službenik, zvaničnik političke stranke ili zaposlenik kompanije za emitiranje ili telekomunikacije. Članovi moraju biti osobe s integritetom, na koje se može osloniti, i kojima se može vjerovati. Zbog toga, osobe koje su osuđivane za počinjenje ozbiljnog kaznenog djela ne mogu biti članovi upravnih tijela Regulatorne agencije.

Ovi zahtjevi dovoljno su ispoštovani odredbama Zakona o komunikacijama, iako bi mogli biti eksplicitniji, u smislu interesa koji nisu političke prirode, kao što su, naprimjer, finansijski interesi. U tom smislu, napominjemo da se članom 39, stav 4, Zakona o komunikacijama propisuje obaveza za člana Vijeća da proglasi sukob interesa i da se povuče iz članstva u takvim slučajevima. Članom 42, stav 1, navodi se sukob interesa (kako je definirano Etičkim kodeksom) kao osnov za otpuštanje prije isteka mandata. Pretpostavljamo da se to tumači na način da svaki finansijski interes povlači automatsku diskvalifikaciju iz članstva Vijeća i nije ograničeno na obavezu izjašnjavanja o postojanju sukoba interesa od strane člana Vijeća, kada se glasa o konkretnom predmetu. Radi jasnoće, bilo bi korisno da se konkretno navede da osobe, koje se nalaze na pozicijama, primaju plaće ili imaju značajan direktan ili indirektan finansijski interes u telekomunikacijskim kompanijama ili emiterima, ne smiju biti imenovane za članove Vijeća.

Preporuke:

- Kako bi se izbjegla bilo kakva dvosmislenost u tumačenju, Zakonom o komunikacijama mora biti propisano da se članstvo u rukovodnim i upravnim strukturama Agencije ne podudara s postojanjem značajnog direktnog ili indirektnog interesa u telekomunikacijskim kompanijama ili emiterima.

c) Trajanje mandata

Pregled

Mandat članova Vijeća i generalnog direktora Vijeća traje četiri godine i mogu biti ponovno imenovani samo jednom (član 39, stav 2 i član 40, stav 1).

Analiza

Međunarodnim standardima zahtijeva se da članovi regulatornih tijela za emitere budu imenovani na određeno vrijeme. Ovaj zahtjev definiran je Zakonom o komunikacijama. Organizacija *ARTICLE 19* nema preporuku po ovom pitanju.

d) Način ukidanja mandata

Pregled

Odredbe, koje se odnose na otpuštanje članova Vijeća, sadržane su u članu 42 Zakona o komunikacijama. Ovlasti za otpuštanje članova Vijeća prije isteka njihovog mandata, ima isključivo Parlamentarna skupština BiH. Vijeće ministara BiH može otpustiti generalnog direktora.

Otpuštanje prije isteka mandata dozvoljeno je isključivo u konkretnim okolnostima, a to su:

- i) Bolest, zbog koje pojedinac nije sposoban obavljati dužnosti;
- ii) Osuđivanost, zbog kaznenog djela kažnjivog zatvorskom kaznom;
- iii) Sukob interesa, kako je definirano Etičkim kodeksom Agencije, u što spadaju i konkretne okolnosti člana domaćinstva osobe koja je u pitanju;
- iv) Ostavka;
- v) Neobavljanje dužnosti. Kada su u pitanju članovi Vijeća, to podrazumijeva neprisustvovanje na tri ili više sastanka u nizu, a kada je riječ o generalnom direktoru, to se odnosi na neobavljanje dužnosti na način na koji je to definirano u ugovoru o radu osobe koja je u pitanju.

Analiza

Međunarodnim standardima propisuje se da pravo na otpuštanje članova upravnih i rukovodnih struktura regulatornog tijela, ima tijelo koje ih imenuje, da je predmet sudske revizije i da treba biti dozvoljeno isključivo u specifičnim okolnostima.

Organizacija *ARTICLE 19* zapaža da su ovi uvjeti uglavnom ispunjeni odredbama Zakona o komunikacijama, koji dozvoljava otpuštanje isključivo od strane tijela koje imenuje (Parlamentarna skupština BiH za članove Vijeća i vlasti BiH za generalnog direktora). Uvjeti otpuštanja također su zadovoljavajući, jer su ograničeni na nesposobnost obavljanja dužnosti zbog bolesti, sukob interesa i kršenje odredaba Etičkog kodeksa.

Mi imamo dva zapažanja u pogledu otpuštanja, a to su:

- Zakonom o komunikacijama ne propisuje se **moгуćnost sudske revizije** otpuštanja članova Vijeća i generalnog direktora. Napominjemo da sudska revizija mora služiti kao bitna garancija protiv moguće samovolje u donošenju takvih odluka.
- Mogućnost otpuštanja na osnovu osuđivanosti zbog kaznenog djela „kaznjivog zatvorskom kaznom“ (član 42, stav 1b) čini se uveliko nesrazmjernom. Pohvalno je to što se Zakonom o komunikacijama želi osigurati da su članovi Vijeća i generalni direktor osobe s integritetom. Međutim, mogućnost otpuštanja na osnovu bilo kojeg kaznenog djela, neovisno o njegovoj prirodi, ne predstavlja osiguranje integriteta. Naprimjer, može se odnositi na otpuštanje zbog nemara u obavljanju dužnosti. Napominjemo da se Preporukom broj: Rec(2000.)23, konkretno navodi da otpuštanje članova Vijeća ili generalnog direktora po osnovu prekršaja povezanog ili nepovezanog s njihovim funkcijama, treba biti omogućeno isključivo kada su u pitanju ozbiljna kaznena djela. Naša je preporuka da ova mogućnost mora biti ograničena na izrečenu osudu nakon odgovarajućeg postupka, u skladu s međunarodno priznatim pravnim principima zbog počinjenog nasilnog kaznenog djela ili kaznenog djela iz nečasnih pobuda, ukoliko nije proteklo pet godina od izricanja presude, kako se preporučuje Principima Organizacije *ARTICLE 19*.

Preporuke:

- Zakonom o komunikacijama trebalo bi izričito propisati da je otpuštanje članova Vijeća i generalnog direktora, prije isteka njihovih mandata, predmet sudske revizije.
- Članstvo mora biti poništeno i otpuštanje mora biti dozvoljeno za one članove Vijeća i za generalnog direktora, koji su osuđeni u sklopu odgovarajućeg postupka, u skladu s međunarodno priznatim pravnim principima, zbog počinjenog nasilnog kaznenog djela ili kaznenog djela iz nečasnih pobuda, ukoliko nije proteklo pet godina od izricanja presude.

e) Plaćanje i naknade članovima Agencije i osoblju

Pregled

Članom 43 propisuje se da Agencija mora zapošljavati službenike i osoblje, radi efikasnog obavljanja funkcija. Osoblje treba zapošljavati na osnovu stručnosti i sposobnosti. Uvjet osiguranja ravnopravnosti spolova pri zapošljavanju posebno je istaknut. Prema članu 43,

Vijeće također odlučuje o tome koje pozicije su u nadležnosti Zakona o državnoj službi u skladu s općim principima ovog Zakona.

Zakon o komunikacijama ne sadrži odredbe o naknadama članova Vijeća ili generalnog direktora. Odredbe o plaćama osoba imenovanih u institucije BiH sadržane su u *Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH*. Ovim Zakonom ne spominje se izričito bilo kakvo plaćanje članovima Vijeća, ali su platni razredi za „izabrane i imenovane“ osobe definirani u članu 10 ovog Zakona. Članom 21 ovog Zakona o plaćama, također je izričito propisan platni razred i koeficijent za „direktora Regulatorne agencije za komunikacije“.

Što se tiče plaća osoblja, Zakonom o komunikacijama predviđeno je da platnu strukturu za plaće osoblja uspostavlja Vijeće, ali bi to trebalo biti „usklađeno“ s platnom strukturom državne službe u institucijama BiH.

Analiza

Na osnovu svojih Principa, Organizacija *ARTICLE 19* preporučuje da pravila o plaćama i naknadama članova moraju biti jasno definirana na način na koji se ne dozvoljava diskrecija u odnosu na pojedine članove. Članovima se mora zabraniti da primaju bilo koja druga finansijska sredstva, osim onih predviđenih zakonom.

Regulatornim tijelima za emitere također treba omogućiti da zapošljavaju kvalificirano osoblje, koje će obavljati dužnosti koje od njih zahtijeva regulatorno tijelo. Isto kao i u upravnim tijelima, osoblje regulatornih tijela za emitere mora biti neovisno o vlastima, političkim strankama, te o telekomunikacijskoj i emitterskoj industriji.

Odredbe o naknadama za osoblje Agencije, sadržane u Zakonu u komunikacijama, ne ispunjavaju ove zahtjeve, i čini se da su u suprotnosti s vlastitim odredbama o „funkcionalnoj neovisnosti“.

Organizacija *ARTICLE 19* iznosi, posebno, sljedeća zapažanja:

- U Zakonu o komunikacijama ne spominje se na koji način se daju naknade članovima Vijeća Agencije za njihovu službu u Agenciji, ako se uopće i daju. Zakon o komunikacijama ne sadrži odredbe o tome. Istovremeno, Zakonom o plaćama predviđeni su platni razredi i koeficijenti za „imenovane osobe“ u institucijama BiH, te odatle pretpostavka da je neka vrsta naknade omogućena u skladu s ovim Zakonom.
- Razred i koeficijent za plaću generalnog direktora konkretno su propisani Zakonom o plaćama i naknadama. Čini se da ove odredbe narušavaju funkcionalnu neovisnost Agencije, jer ukazuju na to da je ova pozicija dio struktura vlasti, s aspekta finansiranja.
- Organizacija *ARTICLE 19* nije imala priliku obaviti reviziju Zakona o državnoj službi, u vezi s osobljem Agencije. Revizija ovog Zakona je neophodna, kako bi se utvrdilo postoji li sukob s funkcionalnom neovisnošću Agencije u okvirima takvog Zakona.

Imajući u vidu da diskrecija, odnosno, tajnost, u vezi s plaćama, stvara tenzije i priliku za vršenje utjecaja, smatramo da je ovakav režim problematičan s tačke gledišta neovisnosti

regulatornog tijela za emitere. Preporuka je da pravila, koja se tiču plaća i naknada za članove regulatornog tijela za emitere, jasno budu definirana zakonom.

Pored toga, preporučuje se da Zakonom o komunikacijama treba biti propisano da se osoblje Agencije isključi iz kategorije državnih službenika. Takvo isključenje i mogućnost uvođenja plana naknada može pomoći u zapošljavanju kvalificiranijeg osoblja i u izbjegavanju situacija u kojima pojedinačna ministarstva privremeno dodjeljuju državne službenike Agenciji. Svim ovim odredbama mora biti osigurana neovisnost Agencije u oblasti finansiranja, te, u skladu s time, moraju biti obavljene izmjene i dopune Zakona o finansiranju državnih institucija.

Preporuke:

- Zakonom o komunikacijama trebalo bi jasno definirati pravila osiguranja naknada i plaća članovima Vijeća. Zakonom bi trebalo zabraniti članovima da primaju bilo koja druga finansijska sredstva, osim onih koja su povezana s njihovom funkcijom člana Vijeća.
- Odredbe Zakona o plaćama i Zakona o ministarstvima, koje narušavaju neovisnost Agencije i njenog osoblja, potrebno je izmijeniti i dopuniti. Zakonski se mora osigurati da Agencija i njeno osoblje budu izuzeti od primjene odredaba ovog Zakona, u koje spadaju i odredbe o naknadama osoblja.
- Zakonom o komunikacijama potrebno je propisati da osoblje Agencije bude izuzeto iz kategorije državnih službenika, te istovremeno osigurati budžetsku neovisnost Agencije.

Finansiranje

Pregled

Finansiranje regulatornog tijela za emitere važan je pokazatelj njegove neovisnosti. Prema članu 44 Zakona o komunikacijama, budžet Agencije povezan je „direktno sa sektorskim politikama Vijeća ministara BiH“. Za svaku fiskalnu godinu, generalni direktor podnosi izvještaj, usvojen od strane Vijeća, Vijeću ministara BiH na odobrenje.

Agencija se finansira putem prikupljanja taksi za izdavanje tehničke dozvole, koje plaćaju telekomunikacijski operateri i emitere, kao i putem grantova i donacija, koje moraju biti u skladu s općim principima zakona. Ako je grant ili donacija primljena za konkretan zadatak ili projekt od javnog interesa, mora se odvojeno obračunati i ne smije se obuhvatiti redovnim budžetom. Prema članu 44, stav 3, iznosi novčanih kazni, koje Agencija prikupi na osnovu prava na primjenu provedbenih mjera i takse fakturirane prema uputama Vijeća ministara BiH, šalju se Vijeću ministara BiH, kako bi bile obuhvaćene budžetom institucija BiH.

Analiza

U skladu s onim što je navedeno u gornjem dijelu teksta, prema međunarodnom pravu, neovisno finansiranje smatra se osnovnim i ključnim aspektom ukupne neovisnosti regulatornog tijela za emitere. U tom smislu, preporuka Vijeća Evrope je sljedeća:

Aranžmani finansiranja regulatornih vlasti, što je još jedan ključni element njihove neovisnosti, moraju biti precizirani zakonom u skladu s jasno

definiranim planom, u odnosu na obračunati trošak aktivnosti regulatornih vlasti, kako bi im se omogućilo da obavljaju svoje funkcije, u potpunosti i neovisno.²⁸

Prema Principima Organizacije *ARTICLE 19*, odluke o finansiranju potrebno je jasno definirati i ne smiju ovisiti o *ad hoc* odlučivanju. Također, moraju biti transparentne i moraju se donositi isključivo u konsultaciji s regulatornim tijelom.

U svjetlu ovih zahtjeva, Organizacija *ARTICLE 19* zapaža da finansijska neovisnost i budžetska autonomija Agencije nisu dovoljno definirani Zakonom o komunikacijama. Pored toga, dovedeni su u pitanje Zakonom o ministarstvima i Zakonom o plaćama. Zakon o komunikacijama ne sadrži nijednu odredbu o tome po kom osnovu Vijeće ministara BiH može revidirati, izmijeniti ili smanjiti budžet Agencije. Nedostatak ovakvih odredaba omogućava vlastima BiH da vrše velika umanjena ili rezove budžeta, bez opravdanja i samovoljno.

Organizacija *ARTICLE 19* napominje da takve odredbe mogu biti sadržane u drugim zakonima, koji nisu obuhvaćeni ovom analizom. Međutim, kako bi se spriječilo bilo kakvo uplitanje u budžetsku neovisnost Agencije putem finansijske kontrole, Zakon o komunikacijama morao bi izričito propisati može li, kada i na koji način, Vijeće ministara BiH unositi izmjene u već odobreni budžet.

Preporuke:

- Finansijska neovisnost Agencije morala bi biti osigurana kroz niz zaštitnih mjera, kako bi se ona zaštitila od uplitanja Vijeća ministara BiH. Naime, Zakonom o komunikacijama, Zakonom o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine i drugim zakonima trebalo bi biti propisano da Vijeće ministara BiH ne može ograničavati budžet, odobren od strane Vijeća Agencije ispod određenog limita ili procenta.

²⁸ Preporuka broj: Rec(2000.)23, poglavlje 9.