

**Босна и Херцеговина Законодавни оквир у вези са
Регулаторном агенцијом за комуникације**

Ову анализу припремила је Барбора Буковска, виша директорка за прописе и политику дјеловања при Организацији ARTICLE 19, коју је, за те потребе, ангажовала Канцеларија ОЕБС-а за слободу медија.

Септембар 2012. године

Сажетак

У јануару 2012. године, Барбора Буковска, виша директорка за законодавство и политику дјеловања у оквиру Организације ARTICLE 19 анализира је правни оквир у вези са Регулаторном агенцијом за комуникације Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Агенција). Агенција представља стјечиште регулације у Босни и Херцеговини и дјелује на државном нивоу. Конкретно, ова анализа се фокусира на независност Агенције у погледу њеног дјеловања, састава и финансирања и свеукупно поштовање међународних стандарда у вези са слободом изражавања у одговарајућим законима.

Међународним и европским стандардима у вези са слободом изражавања постављен је одређени број захтјева, чијим остварењем би требало постићи независност регулаторних тијела. Они обухватају изричите законодавне гаранције политичке, оперативне и финансијске независности и институционалне аутономије регулатора, партиципаторан и транспарентан процес именовања у његове управне и руководне структуре, могућност да запосли своје квалификовано особље и довољно снажан мандат и овлашћења регулатора, као и његову одговорност према јавности и адекватно финансирање. Ти стандарди се користе у оцјењивању независности Агенције и њених структура.

Овом анализом закључено је да иако је независност Агенције прокламована у тексту Закона о комуникацијама и иако постоје многи позитивни аспекти који детаљније говоре о овом питању, конкретне гаранције такве независности недостају у другим одредбама. Анализом је такође дат одређени број препорука о томе на који начин извршити измјене и допуне законодавства да би се превладали ти недостаци.

Сажетак препорука

Организација ARTICLE 19 препоручује Савјету министара Босне и Херцеговине да размотри сљедеће:

- Законом треба прописати буџетска овлашћења Агенције да би се омогућило независно финансијско дјеловање.
- Процес именовања у управне и руководне структуре Агенције треба да буде ослобођен било каквог политичког и економског уплитања. Закон о комуникацијама треба да изричито забрани Савјету министара БиХ такво уплитање приликом финализације предлагања чланова у Савјет Агенције;
- Закон о комуникацијама треба да пропише да генералног директора именује Парламентарна скупштина БиХ, на основу конкретне процедуре предлагања и одабира. Друга могућност била би да се Законом, путем изричито наведеног скупа одредаба о одабиру предложених кандидата, спријечи ситуација у којој би могло доћи до уплитања Савјета министара БиХ у одабир, тако што он не би дјеловао након пријема приједлога кандидата.
- Закон о комуникацијама треба измијенити да би се омогућило да чланови Савјета Агенције представљају друштво у цјелини и позвати се на Закон о спречавању дискриминације као примјењив у процесу предлагања и именовања чланова.
- Закон о комуникацијама треба да обухвата одредбе о транспарентности предлагања и именовања чланова управних и руководних структура Агенције.
- Закон о комуникацијама треба да пружи могућност учешћа јавности у процесу предлагања чланова Савјета Агенције и генералног директора.
- Механизам одговорности Агенције може да буде ојачан путем обавезе директно прописане Законом о комуникацијама да подноси годишњи извјештај Агенције Парламентарној скупштини БиХ, укључујући обавезу да објави детаљне финансијске извјештаје и ревизорске извјештаје. Законом о комуникацијама треба такође да буде обавезно да годишњи извјештаји Агенције буду широко доступни јавности.

- Да би се избјегли било какви проблеми у тумачењу садашњих одредаба, Закон о комуникацијама треба да пропише да је чланство у управним и руководним структурама Агенције неспојиво са остваривањем значајних директних или индиректних комерцијалних интереса у телекомуникацијама или емитерима.
- Закон о комуникацијама треба да изричито пропише да смјењивање чланова Савјета Агенције или генералног директора прије истека њиховог мандата треба да подлијеже судском разматрању.
- Треба искључити могућност чланства и дозволити смјену генералног директора и оних чланова Савјета Агенције који су осуђени, након судског поступка вођеног у складу са међународно прихваћеним правним принципима, за насилно кривично дјело и/или кривично дјело из нечасних побуда, осим ако је прошло пет година од изрицања пресуде.
- Закон о комуникацијама треба да јасно одреди правила за плате и накнаде чланова Савјета Агенције и треба да пропише да је члановима забрањено примање било каквих других финансијских средстава у вези са њиховим функцијама чланова Савјета Агенције.
- Одредбе Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ и Закона о министарствима и другим тијелима управе БиХ, који подривају финансијску аутономију Закона о комуникацијама, треба да буду укинуте.
- Регулаторна агенција за комуникације треба да буде искључена из одредаба Закона о министарствима и другим тијелима управе БиХ, нарочито из категорије буџетских институција.
- Закон о комуникацијама треба да пропише да особље Агенције не спада у категорију државних службеника, док истовремено треба да омогући буџетску независност Агенције.
- Финансијску независност Агенције треба омогућити путем скупа заштитних мјера у вези са буџетом Агенције, да би се она заштитила од уплитања Савјета министара БиХ. Наиме, Закон о комуникацијама, Закон о финансирању институција Босне и Херцеговине и други закони треба да пропишу да Савјет министара БиХ не може да ограничи буџет који је одобрио Савјет Агенције испод одређеног лимита или процента.

Садржај

Сажетак	2
Увод.....	5
Међународни стандарди за регулаторна тијела за емитовање	7
Анализа законског оквира о раду Регулаторне агенције за комуникације	10
Гаранције независности Агенције.....	10
Обавезе и одговорности.....	11
Одговорност према јавности.....	11
Буџетска независност	12
Чланство.....	13
А. Номинавање и именоване руководства Агенције	13
Б. Правила о неподударању	16
Ц. Трајање мандата	17
Д. Начин укидања мандата	17
Е. Плаћање и накнаде члановима Агенције и особљу.....	18
Финансирање.....	19

Увод

У овом сажетом приказу дата је оцјена о томе да ли садашњи законодавни оквир Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: БиХ) у вези са Регулаторном агенцијом за комуникације (у даљњем тексту: Агенција), регулатором емитовања у БиХ, испуњава међународне стандарде слободе изражавања. Овај сажети приказ нарочито се фокусира на политичку, оперативну и финансијску независност и институционалну аутономију регулатора емитовања у погледу његовог финансијског система, правила које се односе на особље, плате и накнаде, процедуре предлагања и именовања Савјета Агенције (у даљњем тексту: Савјет) и њеног генералног директора.

Организација ARTICLE 19 има широко искуство у анализирању закона и прописа у вези с емитовањем у цијелом свијету, укључујући релевантан рад на успостављању стандарда. Конкретно у БиХ, 2002. године, анализирали смо нацрт Закона о Јавном радио-телевизијском систему Босне и Херцеговине. Поздрављамо прилику да се надовежемо на ту иницијативу која је покренута прије скоро једне деценије и надамо се да ће овај сажети приказ дати замах законодавцима и другим заинтересованим странама да побољшају законодавни оквир регулације емитовања у држави.

Овај сажети приказ заснован је на законским одредбама¹ у вези са Агенцијом, у складу са Законом о комуникацијама Босне и Херцеговине, објављеним у „Службеном гласнику БиХ“, број: 31/03, усвојеним 2. септембра 2003. године, укључујући накнадне измјене и допуне, у складу с Уставом БиХ (у даљњем тексту: Закон о комуникацијама). Такође је заснован на разматрању трију закона у вези са том проблематиком:

- Закона о министарствима и другим тијелима управе Босне и Херцеговине, „Службени гласник БиХ“, број: 5/03, усвојеног 13. фебруара 2003. године, укључујући накнадне измјене и допуне. Овим законом оснивају се министарства и утврђују управне организације, као и друге институције БиХ;
- Закона о финансирању институција Босне и Херцеговине, „Службени гласник БиХ“, број: 61/04, усвојеног 2. децембра 2004. године, укључујући накнадне измјене и допуне. Овим законом уређује се припрема, доношење, извршење, рачуноводство, извјештавање и надзор буџетских институција БиХ; и
- Закона о платама и накнадама у институцијама Босне и Херцеговине, „Службени гласник БиХ“, број: 50/08, усвојеног 7. јуна 2008. године, укључујући накнадне измјене и допуне.

Организација ARTICLE 19 констатује да смо упоредо с овим сажетим приказом такође разматрали законодавни оквир у вези с емитовањем из перспективе његове кохерентности, повезаности и недоследности, те такође анализирали улогу Агенције у именовању управних одбора јавних емитера.² Било која питања која изазивају забринутост о тим и другим питањима

¹ Организација ARTICLE 19 разматрала је преводе ових закона на енглески језик, које нам је доставио ОЕБС. Организација ARTICLE 19 не преузима никакву одговорност за тачност тих превода, ни за примједбе засноване на погрешном преводу или преводу који доводи у заблуду.

² Стога је, у припреми за овај сажети приказ, Организација ARTICLE 19 такође разматрала следеће законе:

- Закон о Јавном радио-телевизијском систему Босне и Херцеговине, „Службени гласник БиХ“, бр.: 78/05, усвојен 5. октобра 2005. године, укључујући накнадне измјене и допуне. Овим Законом уређује се оснивање Јавног радио-телевизијског система Босне и Херцеговине, његова структура, руковођење, финансирање, управљање и друге одговорности;
- Закон о Радио-телевизији Републике Српске, „Службени гласник Републике Српске“, бр.: 49/06, укључујући накнадне измјене и допуне. Овим Законом уређује се Јавни радио-телевизијски сервис Републике Српске;

у вези са могућом некомпатибилношћу босанскохерцеговачког законодавства са међународним правом, стога, нису узета у обзир у циљу ове анализе.

Ова анализа заснована је на међународним и европским стандардима у вези са слободом изражавања који су обавезујући за БиХ. Овај сажети приказ такође се позива на један докуменат од кључне важности, који су израдили стручњаци Организације ARTICLE 19 и међународни стручњаци из ове области. Наиме, он се позива на докуменат „Приступ таласима: Принципи слободе изражавања и регулације емитовања“ (у даљњем тексту: Принципи Организације ARTICLE 19),³ који представља скуп смјерница израђених на основу међународне праксе, компаративног уставног права и најбољих примјера из праксе разних држава свијета. Иако тај докуменат није обавезујући за БиХ, он пружа добар приказ општеприхваћених схватања природе и обима права на слободу изражавања и емитовања.

Овом анализом закључено је да иако је независност Агенције прокламована у тексту Закона о комуникацијама и иако постоје многи позитивни аспекти који детаљније говоре о овом питању, гаранције такве независности недостају у другим одредбама овог и других закона. Наиме, Закон о комуникацијама такође треба да омогући транспарентност процеса предлагања и именовања чланова тијела Агенције. Такође је сугерисано да одредбе о именовању управних и руководних структура Агенције треба да буду разјашњене да би се избјегла било каква могућност уплитања, а да учешће јавности у процесу предлагања на ове функције треба буде побољшано. Правила о неспојивости за чланове управних и руководних структура треба такође побољшати, а треба изричито прописати да одлуке о смјењивању подлијежу судском разматрању. Неопходне су даље промјене у погледу финансијске независности и буџетске аутономије Агенције – и у погледу њених буџетских правила и у погледу плата и накнада именованих чланова и особља. Такође је предложено да се ојача механизам одговорности, и у погледу подношења извјештаја Агенције Парламентарној скупштини БиХ и у погледу захтјева за објављивањем детаљног финансијског извјештаја.

Ова анализа је подијељена на два дијела. У првом дијелу су наведени међународни стандарди који се примјењују у овој области, а које је Савјет министара БиХ обавезан да спроведе у домаћем законодавству. У другом дијелу се испитују одговарајући закони у свјетлу тих стандарда и дају се препоруке на који начин треба да се изврше измјене и допуне или ревидирају ти закони. Структура потпоглавља је заснована на оквиру успостављеном разним међународним стандардима и она не указује на то да су питања којима смо се у анализи прво бавили важнија и хитнија. Приоритет бављења проблемима и недостацима законодавства које се тиче Агенције треба, стога, сагледати у свјетлу свих препорука и анализе сачињене у овом сажетом приказу.

-
- Статут Радио-телевизије Босне и Херцеговине, „Службени гласник БиХ“, бр.: 104/06;
 - Закон о Јавном Радио-телевизијском сервису Федерације Босне и Херцеговине, „Службене новине Федерације БиХ“, бр. 48/08. Овим Законом уређује се Јавни радио-телевизијски сервис Федерације Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: РТВ ФБиХ).

Организација ARTICLE 19 је такође добила копију претходног Закона о Јавном радио-телевизијском сервису БиХ („Службени гласник БиХ“, бр.: 92/05), усвојеног 2005. године, с измјенама и допунама из 2006. године и 2010. године („Службени гласник БиХ“, бр.: 32/10), и узела његове одредбе у разматрање из перспективе законодавне историје предметне области.

³ Организација ARTICLE 19, Приступ таласима, Лондон, март 2002. године; доступно на страници: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/accessairwaves.pdf>.

Међународни стандарди за регулаторна тијела за емитовање

Општа декларација о правима човјека,⁴ која се уопштено сматра темељем међународних људских права и коју многи сматрају обавезујућом за све државе, као дио међународног права, гарантује право на слободу изражавања у свом члану 19, на сљедећи начин:

Свако има право на слободу мишљења и изражавања; ово право обухвата слободу мишљења без уплитања, а исто тако и тражење, примање и саопштавање информација и идеја било којим средствима и без обзира на границе.

Међународни споразум о грађанским и политичким правима,⁵ који је БиХ ратификовала 1993. године, намеће државама потписницама законску обавезу да поштују одређени број људских права наведених у Општој декларацији о правима човјека. Члан 19 Међународног споразума о грађанским и политичким правима гарантује право на слободу мишљења и изражавања на веома сличан начин као и члан 19 Опште декларације о правима човјека. Гаранције слободе изражавања такође налазимо у Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода (у даљњем тексту: Европска конвенција)⁶, коју је Босна и Херцеговина ратификовала 12. јула 2002. године.

Гаранција слободе изражавања посебно се односи на медије, укључујући електронске медије и јавне емитере. Европски суд за људска права позвао се на “најважнију улогу штампе у правној држави”⁷ и препознао да штампа има виталну улогу ‘заштитника јавног интереса’.⁸ УН-ов Комитет за људска права је нагласио важност слободних медија за политички процес:

Слободна комуникација информација и идеја о јавним и политичким питањима између грађана, кандидата и изабраних представника од кључне је важности. То имплицира постојање слободне штампе и других медија који могу да коментаришу питања од јавног значаја без цензуре или ограничавања и да информишу јавност.⁹

Савјет министара БиХ такође обавезују конкретни стандарди у вези с емитовањем који су садржани у препорукама и декларацијама Савјета Европе. Декларације су осмишљене тако да служе као смјернице регулаторима емитовања и законодавцима и да омогуће да слобода изражавања и слобода медија буду заштићене у области емитовања.

Потреба за независношћу регулаторних тијела за емитовање и њихова заштита од политичког или комерцијалног уплитања је конкретно наглашена у Заједничкој декларацији специјалног извјестиоца о слободи изражавања УН-а, специјалног извјестиоца о слободи изражавања Организације америчких држава и ОЕБС-овог представника за слободу медија из 2003. године. Заједничком декларацијом је конкретно наведено сљедеће:

Сви јавни органи који имају службена регулаторна овлашћења над медијима треба да буду заштићени од уплитања, нарочито оног политичке или економске природе, и путем

⁴ Резолуција Генералне скупштине УН-а, бр. 217А(III), усвојена 10. децембра 1948. године.

⁵ Резолуција Генералне скупштине УН-а, бр. 2200А(XXI), усвојена 16. децембра 1966. године, ступила на снагу 23. марта 1976. године.

⁶ Усвојена 4. новембра 1950. године, ступила на снагу 3. септембра 1953. године.

⁷ *Thorgeir Thorgeirson против Исланда*, 25. јуни 1992. године, поднесак бр.: 13778/88, 14 ЕННР 843, параграф 63.

⁸ Види горе.

⁹ Општи коментар УН-овог Комитета за људска права, бр. 25, објављен 12. јула 1996. године.

процеса именовања за чланове који је транспарентан, који дозвољава учешће јавности и који не контролише ниједна политичка странка.¹⁰

У Савјету Европе, кључна препорука у овом погледу је Препорука Савјета Европе, број: Рец(2000)23, о независности и функцијама регулаторних тијела за сектор емитовања (у даљњем тексту: Препорука број: Рец(2000)23¹¹) и њен Пропратни меморандум;¹² као и Декларација Комитета министара о независности и функцијама регулаторних тијела за сектор емитовања.¹³ Иако Препорука и Декларација нису правно обавезујуће, оне су важне са становишта њиховог тумачења значења члана 10 Европске конвенције.

У оба документа се наглашава да регулаторна тијела морају да буду заштићена од свих облика политичког и економског уплитања, при чему је основни принцип чињеница да је независност регулаторних агенција међусобно повезана са независношћу емитера и медија уопште. Такође се наглашава да регулатори за емитовање морају да посједују стручност, да би на исправан начин обављали своје функције.

У њима се наводи да регулаторна тијела за емитовање и надзорна тијела јавних емитера треба да буду успостављена на начин којим се на минимум своди ризик од уплитања у њихово дјеловање – на примјер, путем отвореног процеса именовања осмишљеног тако да промовише плурализам, који обухвата и гаранције да неће доћи до отпуштања и правила о сукобу интереса. У Препоруци број:(2000)23 конкретнo се наводи:

3.Правила која регулишу рад регулаторних тијела за сектор емитовања, нарочито чланство у њима, представљају кључни елемент њихове независности. Због тога она треба да буду дефинисана тако да их штите од било каквог уплитања, нарочито оног од стране политичких снага или економских интереса.

4.Због тога треба дефинисати конкретна правила у вези са неспојивошћу да би се избјегло да:

- Регулаторна тијела буду под утицајем политичке моћи;
- Чланови регулаторних тијела обављају функције или имају интересе у предузећима или другим организацијама у медијском или сличним секторима, што би могло да води сукобу интереса у вези са чланством у регулаторном тијелу.

5.Поред тога, правила треба да гарантују да чланови тих тијела:

- Буду именовани на демократски и транспарентан начин;
- Не могу да приме мандат или било какве инструкције од било које друге особе или тијела;
- Не дају било какве изјаве, нити предузимају било какву активност која може да прејудира независност њихових функција, нити ће се они окористити њима.

¹⁰ Заједничка декларација о регулисању медија, ограничењима рада новинара и истраживању корупције из 2003. године; доступна на страници: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/igo-documents/three-mandates-dec-2003.pdf>.

¹¹ Савјет Европе, Комитет министара, Препорука бр.(2000)23 Комитета министара државама чланицама о независности и функцијама регулаторних тијела за сектор емитовања, усвојена од стране Комитета министара 20. децембра 2000. године, на 735. састанку замјеника министара; доступна на страници: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec%282000%29023&expmem_EN.asp.

¹² Пропратни меморандум уз Препоруку бр.(2000)23 Комитета министара државама чланицама о независности и функцијама регулаторних тијела за сектор емитовања; доступан на страници: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=ExpRec%2800%2923&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>.

¹³ Декларација Комитета министара о независности и функцијама регулаторних тијела за сектор емитовања, усвојена од стране Комитета министара, 26. марта 2008. године, на 1022. састанку замјеника министара; доступна на страници:

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

6. Коначно, треба дефинисати прецизна правила у вези са могућношћу отпуштања чланова регулаторних тијела, да би се избјегло да се отпуштање искористи као средство политичког притиска.

7. Посебно треба обратити пажњу да отпуштање треба само да буде могуће у случају непоштовања правила о неспојивости, којих се они морају придржавати, или утврђене неспособности за обављање њихових функција, не оспоравајући могућност да та особа уложи жалбу суду против отпуштања. Поред тога, отпуштање на основу дјела повезаног или неповезаног са њиховим функцијама треба да буде могуће само у озбиљним случајевима јасно дефинисаним законом, подложно коначној пресуди суда.

Други стандарди релевантни за медије, укључујући независност регулатора за емитовање, усвојени су под окриљем УНЕСКО-а. У Европи, Софијска декларација даје одређени број декларативних принципа о регулацији медија, укључујући следеће:

Ако су успостављена надзорна регулаторна тијела за емитовање, она морају да буду у потпуности независна од власти.¹⁴

Иако није правно обавезујућа, овом декларацијом се успостављају важни принципи и њу је подржала Општа конференција УНЕСКО-а, дајући јој значајну политичку тежину.

Поред тога, у документу „Принципи организације ARTICLE 19“ успостављени су следећи принципи за регулаторна тијела за емитовање:

Принцип број: 10: Независност

Сва јавна тијела која имају овлашћења у областима регулације емитовања и/или телекомуникација, укључујући тијела која примају жалбе јавности, треба да буду заштићена од уплитања, нарочито оног политичке или комерцијалне природе. Правни статус тих тијела треба јасно дефинисати у закону. Њихова институционална аутономија и независност треба да буду гарантоване и заштићене законом, укључујући на следећи начин:

- Конкретно и изричито у закону којим се успоставља то тијело а, ако је могуће, такође и у Уставу;
- Јасном законодавном изјавом о општој политици емитовања, као и о овлашћењима и одговорностима регулаторног тијела;
- Путем правила о чланству;
- Формалном одговорношћу јавности путем вишепартијског тијела; и
- Кроз финансијске аранжмане.¹⁵

Принципима Организације ARTICLE 19 прописује се да механизми за очување независности регулаторних тијела такође обухваћају:

- Недвосмислене одредбе прописа, којима се утврђује да су регулаторна тијела независна, те се забрањује уплитање у њихов рад и рад њихових чланова;¹⁶
- Јасне одредбе закона, којима се прописују политички задаци, који служе као основна претпоставка за регулисање рада јавних емитера;¹⁷
- Утврђивање статуса и мандата чланова регулаторних тијела, укључујући ту и начин номинације и именовања чланова;¹⁸
- Правила о неспојивости;¹⁹

¹⁴ Софијска декларација; усвојена 13. септембра 1997. године; доступна на страници: http://www.unesco.org/webworld/fed/temp/communication_democracy/sofia_de.htm.

¹⁵ Принципи Организације ARTICLE 19, *види горе фусноту* бр. 3.

¹⁶ *Ибид.*, Принцип 11.

¹⁷ *Ибид.*, Принцип 12.

¹⁸ *Ибид.*, Принцип 13.

¹⁹ *Ибид.*

- Опис послова и надлежности;²⁰
- Начин разрешења;²¹
- Плаћање и накнаде за чланове;²²
- Јасну формулацију обавеза и одговорности регулаторних тијела;²³
- Детаљна правила у вези са одговорношћу регулаторних тијела према јавности;²⁴
- Гаранције да је, против свих одлука регулаторних тијела, које имају утицаја на појединце, могуће поднијети жалбу суду;²⁵
- Регулисање начина финансирања, којим се обезбјеђује финансирање довољно за остварење мандата регулаторних тијела.²⁶

У наредном поглављу извршена је анализа законског оквира, којим се прописује рад Регулаторне агенције за комуникације БиХ, да би се утврдило да ли је законски оквир усаглашен са наведеним принципима.

Анализа законског оквира о раду Регулаторне агенције за комуникације

Гаранције независности Агенције

Осврт

Устав БиХ, усвојен 1. децембра 1995. године, не садржи одредбе о Агенцији и не пружа гаранције остварења њене независности. Међутим, независност Агенције прописана је одредбама члана 36 став 1 Закона о комуникацијама, којима се утврђује сљедеће: “Агенција је функционално независна и непрофитна институција са статусом правног лица.” Одредбама члана 36 став 3 забрањује се Савјету министара, појединачним министрима и осталим особама уплитање у доношење одлука Агенције у разматрању појединачних случајева.”

Такође се истиче да се ће се, у складу с одредбама члана 2 став 2 Устава БиХ, права и слобода утврђене Европском конвенцијом о заштити људских права и основних слобода и њеним протоколима у Босни и Херцеговини остваривати директно. Европска конвенција и њени протоколи су изнад свих других закона, према томе, у ситуацијама када су домаћи закони у супротности с Европском конвенцијом, примјењиваће се одредбе Конвенције.

Анализа

Међународни стандарди, који се односе на тијела надлежна за регулацију рада емитера, налажу да наведена тијела треба да уживају оперативну и административну независност која треба да буде неприкосновена. Не постоје конкретни захтјеви у погледу избора ријечи којима је ову област потребно прописати, али препоручује се јасно и недвосмислено прописивање гаранција у погледу независности.

Оно што се истиче као позитивно у вези са Законом о комуникацијама је чињеница да се његовим одредбама конкретно прописује „функционална независност“ Агенције и забрањује

²⁰ Ибид.

²¹ Ибид.

²² Ибид.

²³ *ARTICLE 19 Принципи, напомена 3*, Принцип 14.

²⁴ *Ибид.*, Принцип 15.

²⁵ *Ибид.*, Принцип 16.

²⁶ *Ибид.*, Принцип 17.

органима власти, њиховим службеницима и осталим особама да се уплићу у доношење одлука. Организација ARTICLE 19 истиче да би формулација Закона о комуникацијама требало да буде експлицитнија, те да би, на примјер, требало појаснити да функционална независност значи независност у финансијском, оперативном и административном погледу и да не смије да буде уплитања у појединачне предмете, као ни уплитања у политику рада или израду правила и прописа уопште. Надаље, било би корисно прописати обавезу заштите независности, не само од политичког утицаја, већ и од осталих снажних интереса присутних у друштву, као и од интереса медија, чији рад Агенција регулише.

Упркос одредбама о функционалној независности, та независност нарушена је одредбама Закона о финансирању институција БиХ, којима се Агенција дефинише као буџетска институција, у складу са Законом (члан 2 став 1 тачка н). Та чињеница образложена је детаљније у наредним поглављима ове анализе.

Међутим, поменуте одредбе Закона о комуникацијама су задовољавајуће због чињенице да се њима декларативно прописује независност Агенције. Организација ARTICLE 19 не даје никакве препоруке у погледу измјене наведених одредаба.

Обавезе и одговорности

Осврт

Члан 3 Закона о комуникацијама прописује одговорности Агенције (као и одговорности Савјета министара) у области комуникација, те Агенцији повјерава одговорност за регулисање рада емитерских и телекомуникационих мрежа и услуга, планирање, координацију, те расподјелу и додјелу радио-фреквенција. Даљњим одредбама Закона о комуникацијама детаљније се прописују регулаторни принципи као и процес издавања дозвола.

Анализа

Међународним стандардима захтијева се да права и одговорности регулаторних тијела буду јасно прописана законом.

Ти захтјеви интегрисани су у одредбама Закона о комуникацијама којима се не дозвољава пренос или ограничавање овлашћења. Због тога се претпоставља да би било какве промјене морале да буду извршене у форми измјена и допуна Закона.

Организација ARTICLE 19 нема препорука у вези с овим одредбама.

Одговорност према јавности

Осврт

Члан 44 Закона о комуникацијама прописује обавезу Агенције да припреми годишњи финансијски извјештај и извјештај о раду, те га достави Савјету министара БиХ. По разматрању извјештаја, Савјет министара БиХ ће га објавити, у року од четири мјесеца од истека финансијске године.

Анализа

Одговорност према јавности важан је показатељ независности регулатора рада јавних емитера. Препорука број: Рец(2000)23 налаже да регулаторне институције треба да буду одговорне према јавности у погледу својих активности, те треба да објављују редовне и *ad hoc* извјештаје о својим активностима или о остварењу својих дужности. Водећи се својим принципима, Организација ARTICLE 19 препоручује да одговорност према јавности омогући неко вишечлано тијело, попут законодавног тијела или комисије, умјесто Владе или неког њеног министра. Организација ARTICLE 19 такође препоручује да се детаљни годишњи извјештаји о

раду и буџету, укључујући ту и ревизорске извјештаје о раду регулаторних тијела, објављују и дистрибуирају великом броју корисника.

Одредбе Закона о комуникацијама само дјелимично су усклађене с овом препоруком. Организација ARTICLE 19 изражава задовољство због чињенице да је Агенција обавезна да изради годишњи извјештај. Међутим, истичемо да наведени извјештај Агенција доставља Влади (Савјету министара), а не вишечланом тијелу попут Парламента (Парламентарне скупштине БиХ). Не постоји одредба којом се Савјет министара БиХ обавезује да годишњи извјештај достави Парламентарној скупштини БиХ. Додатне предности, које би се могле остварити предочењем извјештаја Парламентарној скупштини, огледају се у чињеници да би сви изабрани представници (не само они из извршне власти, који чине парламентарну већину) могли од Агенције тражити да достави додатне информације о својим одлукама и поступцима. Могућа расправа или презентација годишњег извјештаја пред Парламентом значили би већи степен одговорности према јавности. Осим тога, овим би било ријешено и питање доступности годишњег извјештаја јавности.

Иако закон не предвиђа одредбе о објављивању извјештаја о ревизији, будући да је Агенција буџетски корисник који подлијеже одредбама Закона о финансирању институција БиХ, ревизију сваке године врши Канцеларија за ревизију институција БиХ, у складу с одредбама Закона о ревизији (члан 22 став 4 Закона о финансирању институција БиХ). Ревизија започиње у року од 90 дана од доставе извјештаја о раду Агенције, а прије него што Министарство финансија и трезора достави годишњи извјештај о извршењу буџета. Законом о финансирању институција БиХ такође се утврђују додатни захтјеви који се односе на ревизију, те се прописује да Парламентарна скупштина БиХ мора да усвоји годишњи извјештај о ревизији извршења буџета (укључујући ту и извршење буџета Агенције) прије него што одобри и усвоји нови буџет. У интересу појашњавања, те ради наглашавања важности одговорности и транспарентности у раду Агенције, било би корисно када би вршење финансијске ревизије било прописано у тексту Закона.

Препоруке:

- На основу препорука Организације ARTICLE 19, потребно је ојачати механизам којим се омогућава остварење одговорности према јавности.

Буџетска независност

Осврт

Као што је то наведено у горњем дијелу текста, Закон о комуникацијама налаже функционалну независност Агенције.

Додатне одредбе у вези за буџетским пословањем, утврђене су одредбама Закона о финансирању институција БиХ, којим се утврђује начин на који ће Агенција вршити своје буџетско пословање и прописује извршење буџета. Члан 12 Закона о финансирању институција БиХ прописује да је Министарство финансија одговорно за извршење буџета буџетских институција, укључујући ту и Агенцију. То обухвата израду планова новчаних токова и утврђивање плана расподеле расположивих буџетских средстава Агенције у одређеном временском раздобљу. Министарство финансија и трезора БиХ такође одобрава финансијске обавезе и трошење средстава, квартално, или на други начин. Агенција је такође дужна да изради и достави Министарству приједлог свог оперативног буџета сваког мјесеца. Министарство потом обавјештава Агенцију о одобрењу оперативног буџета. У складу са прописаним рачуноводственим системом, Агенција доставља захтјев за плаћање и захтјев за дознаку средстава из буџета, које обрађује Министарство.

Анализа

Статус буџетске институције, који подразумијева помни надзор и контролу Министарства финансија и трезора БиХ над извршењем буџета, нарушава финансијску независност и

буџетску аутономију Агенције. У складу са важећим прописима, Агенција има исти статус као и све друге владине институције, и није у могућности да извршава свој буџет или финансира своје активности без бојазни од уплитања или неоправданог одгађања реализације трансакција.

Због тога се препоручује остварење независности и буџетске аутономије Агенције кроз њено изузеће од примјене Закона о финансирању институција БиХ.

Препоруке:

- Закон о комуникацијама требало би експлицитно да прописује буџетску аутономију Агенције, да би се омогућила независност њеног финансијског пословања.
- Да би се избјегле сумње у њену финансијску независност, законодавац би требало да размотри прописивање свих буџетских и финансијских аспеката рада Агенције у Закону о комуникацијама, умјесто што се таква питања рјешавају одредбама низа других закона. Та питања требало би да обухватају одредбе о буџету и његовој ревизији, укључујући ту и годишњу ревизију и објављивање извјештаја о ревизији, утврђивање износа личних примања службеника Агенција, као и остала питања.

Чланство

А. Номинавање и именованье руководства Агенције

Осврт

У складу с одредбама члана 36 став 2 Закона о комуникацијама, руководство Агенције чине Савјет Агенције (Савјет) и генерални директор. Члан 39 став 2 прописије да се Савјет састоји од седам чланова.

Члан 36 став 4 Закона о комуникацијама прописује да ће се при одабиру чланова Савјета Агенције водити рачуна о равноправној заступљености особа обају полова. Истим одредбама такође се прописује да ће руководство Агенције, уопштено говорећи, одражавати равноправну заступљеност особа обају полова.

У складу с одредбама члана 39 став 2 чланове Савјета Агенције предлаже Савјет министара, на основу листе кандидата коју је утврдио Савјет Агенције, која ће садржавати двоструко више кандидата од броја расположивих мјеста. Агенција је дужна да омогући равноправну заступљеност особа обају полова у поступку израде листе кандидата.

Чланове потом именује Парламентарна скупштина БиХ, у року од 30 дана од достављања листе кандидата. Закон о комуникацијама такође прописује поступак у случају да Парламентарна скупштина одбаци предложене кандидате.

Члан 39 став 2 надаље прописује да се чланови Савјета Агенције именују на основу њихових личних способности као појединци који имају правно, економско, техничко или друго релевантно искуство и стручњаци су у области телекомуникација, односно емитовања.

У складу с одредбама члана 40 став 1 Закона о комуникацијама, генералног директора предлаже Савјет Агенције, а потврђује Савјет министара, у року од 30 дана од подношења приједлога. Такође се наводе одредбе у вези с остварењем равноправне заступљености особа обају полова у саставу Савјета. У складу с одредбама члана 40 став 2 приједлог за именованье генералног директора услиједиће након јавног конкурса. Пријављени кандидати морају да имају одговарајуће искуство у области телекомуникација, односно емитовања и потврђене руководне способности. Закон о комуникацијама предвиђа и поступак у случају да Савјет министара БиХ одбаци листу кандидата коју је доставила Агенција.

Анализа

Како је то наведено у поглављу о међународним стандардима, независност регулаторних тијела надлежних за емитовање такође би требало да буде омогућена кроз отворени, демократски и транспарентан процес именовања руководног особља. Према томе, именовање руководилица регулаторног тијела требало би вршити на отворен и транспарентан начин.

У различитим државама примјењује се различит систем именовања руководних службеника регулаторних тијела, међутим, међународним стандардима прописује се да наведени процес мора да буде заштићен од политичких или економских интереса. Процес именовања не би у цијелости требало да буде под контролом владајуће странке, будући да би то могло да доведе до именовања заснованих искључиво на политичким разлозима, а не на остварењу интереса јавности. Такође се препоручује да би у процес у одређеној мјери требало да буду укључени и грађани, кроз организовање јавних расправа или кроз давање могућности грађанима да номинују подесне кандидате.

Такође је важно истаћи да руководне структуре регулаторних тијела, надлежних за регулисање емитовања, треба да у разумној мјери одражавају састав друштва у цјелини.

Организација ARTICLE 19 истиче да одредбе Закона о комуникацијама само дјелимично задовољавају ове захтјеве. Организација ARTICLE 19 уочила је сљедеће проблеме:

Поступак именовања и Савјета Агенције и генералног директора није у потпуности заштићен од политичких притисака. Што се тиче чланова Савјета, чини се да Влада (Савјет министара БиХ) врши одабир особа које ће бити предложене Парламенту за именовање. Иако Парламентарна скупштина БиХ може да одбаци листу кандидата који су ушли у ужи избор и затражи оригиналну листу номинованих кандидата, вјерујемо да је потребно ограничити овакву могућност политичког уплитања у поступак.

Влада такође доноси коначну одлуку о именовању генералног директора. У овом случају уочили смо да се Законом о комуникацијама не прописује поступак у случају да Влада одбаци кандидата којег је предложио Савјет. Према томе, може се десити да Влада не именује аутоматски кандидата за мјесто генералног директора, у року од 30 дана од дана достављања приједлога. Као што се у прошлости већ догодило, одредбе члана 40 став 1 примјењиване су на начин да је Влада једноставно одбацила номинованог кандидата, чиме је питање именовања новог генералног директора и законитости одлука постојећег генералног директора остајало неријешено и по неколико година. Овакво стање је неприхватљиво и њиме се стварају прилике за паралисање рада Агенције, због бојазни од остварења политичког утицаја и могућности одуговлачења поступка именовања.

У интересу превазилажења конфузије око примјене Закона о комуникацијама, те ради ограничавања могућности политичког утицаја на најмању могућу мјеру, препоручује се да Парламент врши именовање генералног директора. Напомињемо да би Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине могла да примјени поступак који је предложила Организација ARTICLE 19 у свом моделу Закона о јавном емитовању, у којем се истиче да ће именована бити она особа која добије двије трећине гласова.²⁷ Слично томе, у моделу Закона предлаже се истовјетан поступак и у случају именовања директора (члан 12 Принципа).

На основу овог модела, предлаже се да се Законом о комуникацијама пропише обавеза Парламента да изврши одабир кандидата за попуњавање радног мјеста, у року од 30 дана од

²⁷ Види модел Закона о јавном емитовању, члан 6 став 1; доступан на адреси: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/modelpsblaw.pdf>.

достављања листе кандидата. Кандидат који добије двије трећине гласова биће именован. Као алтернативу, Закон би требао прописати да би, ради окончања поступка именовања у року од 30 дана, Влада требало да омогући именовање тајним гласањем, те да ће кандидат који добије већину гласова бити именован. Закон би требао експлицитно да пропише услове под којима Влада може да одбаци листу кандидата у цијелости, те утврди поступак у другом кругу, у јасно прописаном временском року.

Организација ARTICLE 19 задовољна је чињеницом да се Законом о комуникацијама захтијева остварење **равноправности полова и паритета у руководним структурама** Агенције. Међутим, истичемо да би наведене структуре такође требало да одражавају састав друштва у цјелини, будући да су регулаторна тијела дужна да заступају интересе грађана у сваком тренутку. Према томе, било би боље када би постојале експлицитне гаранције у погледу спречавања сваке врсте дискриминације у поступку именовања (што обухвата и дискриминацију по другим основама, осим полне припадности). То би се могло постићи позивањем на прописе којима се забрањује дискриминација (Закон о забрани дискриминације, „Службени гласник БиХ“, број: 405/09 од 23. јула 2009. године). Законом о комуникацијама требало би недвосмислено прописати да ће се и одредбе Закона о забрани дискриминације примјењивати на поступак именовања руководних тијела Агенције.

Организација ARTICLE 19 такође истиче да Закон о комуникацијама не омогућава учешће грађана у поступку номинавања чланова Савјета. Законом се само прописује да ће Савјет припремити листу кандидата, међутим, у Закону се не прецизира начин на који ће бити извршена израда листе. Будући да учешће грађана доприноси остварењу демократског легитимитета институције надлежне за регулисање емитовања, Организација ARTICLE 19 препоручује да се стручним организацијама и организацијама грађанског друштва омогући да остваре активно учешће у поступку номинавања кандидата.

Осим тога, Закон о комуникацијама не садржи никакве одредбе о **транспарентности поступка номинавања и именовања** како чланова Савјета тако и генералног директора. Имајући у виду чињеницу да Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине именује чланове Савјета, претпостављамо да се та активност реализује у оквиру редовног рада Парламента и да се о гласању и његовом исходу обавјештава јавност. Поступак номинавања мањкав је у погледу транспарентности, с обзиром на чињеницу да не постоје одредбе којима се утврђује да ће листа кандидата бити доступна јавности уопште, или да ће бити доступна јавности у одређеном временском року. У контексту раније изнесених аргумената о непостојању могућности учешћа грађана, ова нејасноћа додатно нарушава транспарентно управљање. Поступак именовања генералног директора на сличан начин је нејасно дефинисан, будући да не постоје никакве гаранције отворености у Закону о комуникацијама. Примјеном постојећег оквира, чини се да би могло доћи до ситуације да се именовање генералног директора једноставно објави јавности по завршетку поступка.

Препоруке:

- Процес именовања структура руководства и управе Агенције не смије бити предмет политичког и економског уплитања. Законом о комуникацијама мора се забранити Савјету министара такво уплитање када се врше номинације за чланове Савјета у Парламентарној скупштини.
- Закон о комуникацијама мора прописивати да генералног директора именује Парламент, на основу конкретне номинације Савјета агенције и са кандидатом који добије двије трећине гласова током тајног гласања. Надаље, Законом о комуникацијама би требало прецизирати поступак у случају да ниједан кандидат не добије потребни број гласова у првом гласању, те поступак враћања списка номинираних особа Савјету на поновни поступак номинавања. Као алтернативу, Законом би требало, кроз експлицитан низ одредаба о одабиру кандидата, спријечити ситуацију у којој се власти могу умијешати у одабир тако што неће поступити по предложеном списку номинација.

- Закон о комуникацијама би требало измијенити и допунити тако да омогући заступљеност друштва у цјелини у склопу чланства у Савјету агенције, те се позивати на Закон о забрани дискриминације као примјењљив на поступак номиновања и именовања.
- Закон о комуникацијама мора да обухвати одредбе о транспарентности у поступку номиновања и именовања управних и руководних структура Агенције.
- Закон о комуникацијама такође мора да обезбиједи могућност учешћа јавности у процесу номиновања чланова Савјета и генералног директора Агенције.

Б. Правила о неподударању

Преглед

Као што је наведено у члану 39 став 2 Закона о комуникацијама, чланови Савјета именују се искључиво у личном својству. У складу са чланом 39 став 3, званичници на законодавним или извршним функцијама било ког нивоа власти или чланови тијела политичких странака не могу постати чланови Савјета. Према члану 40 став 3, исте одредбе се примјењују у поступку номиновања генералног директора.

У складу са чланом 39 став 4, чланови Савјета морају да пријаве сваки интерес који имају у односу на телекомуникационог оператера или емитера и морају да се повуку из поступка номинације у случају који представља сукоб интереса. Исто тако, према члану 40 став 4, генералном директору је забрањено да има било какве финансијске односе са телекомуникационим оператером или емитером.

Анализа

Међународни стандарди захтијевају да се чланство руководних тијела за регулисање емитера састоји од особа које су доказани стручњаци, адекватно квалификовани и који могу да прикажу знање неопходно за дјелотворно регулисање разних индустрија. Такође би требало да буду независни од власти, политичких странака и индустрије која је предмет регулације, да се не би доводила у питање независност тијела. Члан независног регулаторног тијела не може бити јавни или државни службеник, званичник политичке странке или запосленик компаније за емитовање или телекомуникације. Чланови морају да буду особе с интегритетом на које се може ослонити и којима се може вјеровати. Због тога, особе које су осуђиване за почињење озбиљног кривичног дјела не могу да буду чланови управних тијела регулаторне агенције.

Ови захтјеви су довољно испоштовани одредбама Закона о комуникацијама, иако би могли да буду експлицитнији у погледу интереса који нису политичке природе, као што су, на примјер, финансијски интереси. У том погледу, напомињемо да члан 39 став 4 Закона о комуникацијама прописује обавезу за члана Савјета да прогласи сукоб интереса и да се повуче из чланства у таквим случајевима. Члан 42 став 1 наводи сукоб интереса (како је дефинисано Етичким кодексом) као основ за отпуштање прије истека мандата. Претпостављамо да се то тумачи на начин да сваки финансијски интерес повлачи аутоматску дисквалификацију из чланства Савјета и није ограничено на обавезу изјашњавања о постојању сукоба интереса од стране члана Савјета када се гласа о конкретном предмету. Ради јасноће, било би корисно да се конкретно наведе да особе које се налазе на позицијама, примају плате или имају знатан директан или индиректан финансијски интерес у телекомуникационим компанијама или емитерима, не смију да буду именоване члановима Савјета.

Препоруке:

- Да би се избјегла било каква двосмисленост у тумачењу, Законом о комуникацијама се мора прописати да се чланство у руководним и управним структурама Агенције не подудара са постојањем знатног директног или индиректног интереса у телекомуникационим компанијама или емитерима.

Ц. Трајање мандата

Преглед

Мандат чланова Савјета и генералног директора Савјета траје четири године и могу да буду поново именовани само једном (члан 39 став 2 и члан 40 став 1).

Анализа

Међународни стандарди захтијевају да се чланови регулаторних тијела за емитере именују на одређено вријеме. Овај захтјев дефинисан је Законом о комуникацијама. Организација ARTICLE 19 нема препоруку по овом питању.

Д. Начин укидања мандата

Преглед

Одредбе које се односе на отпуштање чланова Савјета садржане су у члану 42 Закона о комуникацијама. Овлашћења за отпуштање чланова Савјета прије истека њиховог мандата има искључиво Парламентарна скупштина БиХ. Савјет министара може да отпусти генералног директора.

Отпуштање прије истека мандата дозвољено је искључиво у конкретним околностима, а то су:

- i) Болест због које појединац није способан да обавља дужности;
- ii) Осуђиваност због кривичног дјела кажњивог затворском казном;
- iii) Сукоб интереса, како је дефинисано Етичким кодексом Агенције, у што спадају и конкретне околности члана домаћинства особе која је у питању;
- iv) Оставка;
- v) Необављање дужности. Када су у питању чланови Савјета то подразумијева неприсуствовање на три или више састанка у низу, а у погледу генералног директора то се односи на необављање дужности на начин на који је то дефинисано у уговору о раду особе која је у питању.

Анализа

Међународни стандарди прописују да право на отпуштање чланова управних и руководних структура регулаторног тијела има тијело које их именује, да је предмет судске ревизије и да се треба дозволити искључиво у специфичним околностима.

Организација ARTICLE 19 запажа да су ови услови, углавном, испуњени одредбама Закона о комуникацијама који дозвољава отпуштање искључиво од стране тијела које именује (Парламентарна скупштина за чланове Савјета и власти БиХ за генералног директора). Услови отпуштања су такође задовољавајући, јер су ограничени на неспособност обављања дужности због болести, сукоб интереса и кршење Етичког кодекса.

Ми имамо два запажања у погледу отпуштања, како слиједи:

- Закон о комуникацијама не прописује **могућност судске ревизије** отпуштања чланова Савјета и генералног директора. Напомињемо да судска ревизија мора да служи као битна гаранција против могуће самовоље у доношењу таквих одлука.
- Могућност отпуштања на основу осуђиваности због кривичног дјела „кажњивог затворском казном“ (члан 42 став 1(б) чини се увелико несразмјерном. Похвално је то што се Законом о комуникацијама жели да омогући да су чланови Савјета и генерални директор особе с интегритетом. Међутим, могућност отпуштања на основу било ког

кривичног дјела независно од његове природе, не представља омогућавање интегритета. На примјер, може се односити на отпуштање због немара у обављању дужности. Напомињемо да Препорука број: Рец(2000)23 конкретно наводи да отпуштање чланова Савјета или генералног директора по основу прекршаја повезаног или неповезаног са њиховим функцијама треба да буде омогућено искључиво када су у питању озбиљна кривична дјела. Наша је препорука да ова могућност мора да буде ограничена на изречену осуду након одговарајућег поступка, у складу са међународно признатим правним принципима због почињеног насилног кривичног дјела или кривичног дјела из нечасних побуда, уколико није протекло пет година од изрицања пресуде, како се препоручује Принципима Организације ARTICLE 19.

Препоруке:

- Законом о комуникацијама би требало изричито прописати да је отпуштање чланова Савјета и генералног директора прије истека њихових мандата предмет судске ревизије.
- Чланство мора да буде поништено и отпуштање мора да буде дозвољено за оне чланове Савјета и за генералног директора који су осуђени у склопу одговарајућег поступка, у складу са међународно признатим правним принципима због почињеног насилног кривичног дјела или кривичног дјела из нечасних побуда, уколико није протекло пет година од изрицања пресуде.

Е. Плаћање и накнаде члановима Агенције и особљу

Преглед

Члан 43 прописује да Агенција мора да запошљава службенике и особље ради ефикасног обављања функција. Особље треба запошљавати на основу професионалних вриједности и способности. Услов омогућавања равноправности полова при запошљавању је посебно истакнут. Према члану 43, Савјет такође одлучује о томе које позиције су у надлежности Закона о државној служби у складу с општим принципима овог Закона.

Закон о комуникацијама не садржи одредбе о накнадама чланова Савјета или генералног директора. Одредбе о платама особа именованих у институције БиХ садржане су у Закону о платама и накнадама у институцијама БиХ. Овај Закон не помиње изричито било какво плаћање члановима Савјета, али су платни разреди за „изабране и именоване“ особе дефинисани у члану 10 овог Закона. Чланом 21 овог Закона о платама такође је изричито прописан платни разред и коефицијент за „директора регулаторне агенције за комуникације“.

Што се тиче плата особља, Законом о комуникацијама је предвиђено да платну структуру за плате особља успоставља Савјет, али би то требало да буде „усклађено“ са платном структуром државне службе у институцијама БиХ.

Анализа

На основу својих Принципа, Организација ARTICLE 19 препоручује да правила о платама и накнадама чланова морају да буду јасно дефинисана на начин на који се не дозвољава дискреција у односу на поједине чланове. Члановима се мора забранити да примају било која друга финансијска средства, осим оних предвиђених законом.

Регулаторним тијелима за емитере такође треба омогућити да запошљавају квалификовано особље које ће обављати дужности које од њих захтијева регулаторно тијело. Исто као и у управним тијелима, особље регулаторних тијела за емитере мора да буде независно од власти, политичких странака, те од телекомуникационе и емитерске индустрије.

Одредбе о накнадама за особље Агенције, садржане у Закону о комуникацијама, не испуњавају ове захтјеве и чини се да су у супротности са властитим одредбама о „функционалној независности“.

Организација ARTICLE 19 даје посебно сљедећа запажања:

- У Закону о комуникацијама не помиње се на који начин се дају накнаде члановима Савјета агенције за њихову службу у Агенцији, ако се уопште и дају. Закон о комуникацијама не садржи одредбе о томе. Истовремено, Закон о платама предвиђа платне разреде и коефицијенте за „именоване особе“ у институцијама БиХ, те одатле претпоставка да је нека врста накнаде омогућена у складу с овим Законом.
- Разред и коефицијент за плату генералног директора конкретно су прописани Законом о платама и накнадама. Чини се да ове одредбе нарушавају функционалну независност Агенције, јер указују да је ова позиција дијелом структура власти, с аспекта финансирања.
- Организација ARTICLE 19 није имала прилику да обави ревизију Закона о државној служби у вези с особљем Агенције. Ревизија овог Закона је неопходна да би се утврдило да ли постоји сукоб са функционалном независношћу Агенције у оквирима таквог Закона.

Имајући у виду да дискреција, односно, тајност, у вези са платама ствара тензије и прилику за вршење утицаја, сматрамо да је овакав режим проблематичан са тачке гледишта независности регулаторног тијела за емитере. Препорука је да се правила која се тичу плата и накнада за чланове регулаторног тијела за емитере јасно дефинишу законом.

Поред тога, препоручује се да Закон о комуникацијама треба да пропише да се особље Агенције искључи из категорије државних службеника. Такво искључење и могућност увођења плана накнада може да помогне у запошљавању квалификованијег особља и у избјегавању ситуација у којима појединачна министарства државне службенике привремено распоређује на рад у Агенцији. Све ове одредбе морају омогућити независност Агенције у области финансирања, те у складу с тим морају се обавити измјене и допуне Закона о финансирању државних институција.

Препоруке:

- Закон о комуникацијама би требао јасно да дефинише правила обезбјеђења накнада и плата члановима Савјета. Законом би требало забранити члановима да примају било која друга финансијска средства, осим оних која су повезана са њиховом функцијом члана Савјета.
- Одредбе Закона о платама и Закона о министарствима, које нарушавају независност Агенције и њеног особља потребно је измијенити и допунити. Законски се мора омогућити да су Агенција и њено особље изузети од примјене одредаба овог Закона, у које спадају и одредбе о накнадама особља.
- Законом о комуникацијама потребно је прописати да је особље Агенције изузето из категорије државних службеника, те истовремено омогућити буџетску независност Агенције.

Финансирање

Преглед

Финансирање регулаторног тијела за емитере је важан показатељ његове независности. Према члану 44 Закона о комуникацијама, буџет Агенције је повезан „директно са секторским политикама Савјета министара“. За сваку фискалну годину, генерални директор подноси извјештај, усвојен од стране Савјета, Савјету министара БиХ на одобрење.

Агенција се финансира путем прикупљања такси за издавање техничке дозволе које плаћају телекомуникациони оператери и емитери, као и путем грантова и донација које морају да буду у складу с општим принципима закона. Ако је грант или донација примљена за конкретан задатак или пројекат од јавног интереса, мора се одвојено обрачунати и не смије се обухватити редовним буџетом. Према члану 44 став 3, износи новчаних казни које Агенција прикупи на основу права на примјену спроведбених мјера и таксе фактурисане према упутствима Савјета министара, шаљу се Савјету министара, да би биле обухваћене буџетом институција БиХ.

Анализа

У складу са горенаведеним, према међународном праву, независно финансирање се сматра основним и кључним аспектом укупне независности регулаторног тијела за емитере. У том погледу, препорука Савјета Европе је сљедећа:

Аранжмани финансирања регулаторних власти, што је још један кључни елемент њихове независности, морају да буду прецизирани законом у складу са јасно дефинисаним планом, у односу на обрачунати трошак активности регулаторних власти, како би им се омогућило да обављају своје функције у потпуности и независно.²⁸

Према Принципима Организације ARTICLE 19 одлуке о финансирању потребно је јасно дефинисати и оне не смију да зависе од *ad hoc* одлучивања. Такође морају да буду транспарентне и морају да се доносе искључиво у консултацији с регулаторним тијелом.

У свјетлу ових захтјева, Организација ARTICLE 19 запажа да финансијска независност и буџетска аутономија Агенције нису довољно дефинисани Законом о комуникацијама. Осим тога, доведени су у питање Законом о министарствима и Законом о платама. Закон о комуникацијама не садржи ниједну одредбу о томе по ком основу Савјет министара може да ревидира, измијени или смањи буџет Агенције. Недостатак оваквих одредаба омогућава властима БиХ да врши велика умањења или резове буџета без оправдања и самовољно.

Организација ARTICLE 19 напомиње да такве одредбе могу да буду садржане у другим законима који нису обухваћени овом анализом. Међутим, да би се спријечило било какво уплитање у буџетску независност Агенције путем финансијске контроле, Закон о комуникацијама би морао изричито да пропише да ли, када и на који начин Савјет министара може да уноси измјене у већ одобрени буџет.

Препоруке:

- Финансијска независност Агенције би морала да буде обезбијеђена кроз низ заштитних мјера, да би се она заштитила од уплитања Савјета министара. Наиме, Закон о комуникацијама, Закон о финансирању институција Босне и Херцеговине и други закони треба да прописују да Савјет министара БиХ не може да ограничава буџет одобрен од стране Савјета Агенције испод одређеног лимита или процента.

²⁸ Препорука бр. Рец(2000)23, поглавље 9