

**RAŠČLAMBA ZAKONA KOJI SE ODNOSI NA
JAVNI RADIOTELEVIZIJSKI SUSTAV BOSNE I HERCEGOVINE**

*Ovu raščlambu pripremio je Boyko Boev,
Viši pravni službenik pri Organizaciji ARTICLE 19,
a naručena je od strane Ureda
OESS-ova predstavnika za slobodu medija*

Rujan 2012. godine

Sažetak

Javni radiotelevizijski sustav Bosne i Hercegovine sastoji se od tri javna emitera: Radiotelevizije Bosne i Hercegovine (BHRT), koja pokriva cijelu državu, i dva entitetska javna emitera – Radiotelevizije Federacije Bosne i Hercegovine (RTV FBiH) i Radiotelevizije Republike Srpske (RTRS). Zakoni koje su usvojila tri parlamenta – državni parlament i parlamenti dva entiteta – reguliraju javne medije u Bosni i Hercegovini. Pravni okvir veoma je kompleksan, jer se regulacijom svakog od emitera bavi po jedan zakon koji se na njega odnosi, kao i Zakon o Javnom radiotelevizijskom sustavu. Iako su neke odredbe u zakonima o pojedinačnim javnim emiterima i u tzv. sustavnom zakonu, Zakonu o Javnom radiotelevizijskom sustavu, identične, još uvijek je potrebno pažljivo pročitati i protumačiti oba zakona, jer su neke odredbe u suprotnosti jedna s drugom.

Iako je regulacija obveza javnih emitera u Bosni i Hercegovini sukladna nekim od relevantnih medijskih standarda u Europi, javni emiteri nisu obvezni da budu faktori integracije svih osoba i zajednica u državi, da služe kao forumi za pluralističke javne rasprave i da budu promotori šireg demokratskog sudjelovanja ili da proizvode inovativan sadržaj.

Zakoni, koji se odnose na Javni radiotelevizijski sustav Bosne i Hercegovine uključuju neke od zaštitnih elemenata, važnih za neovisnost i uređivačku neovisnost, koji su uspostavljeni Preporukom Vijeća Europe, broj: R (96) 10. Međutim, za razliku od Preporuke, oni ne zabranjuju cenzuru, *a priori* kontrolu aktivnosti javnih emitera i primanje bilo kakvih instrukcija od osoba i tijela izvan Javnog radiotelevizijskog sustava. Zaštita od sukoba interesa također je nedostatna.

Slično kao i u drugim državama, državni i entitetski parlamenti u Bosni i Hercegovini imaju ključnu ulogu u imenovanju i razrješenju članova upravnih odbora javnih emitera. Kandidate za odbore RTRS-a i BHRT-a predlaže neovisna Regulatorna agencija za komunikacije (RAK). Ovaj zaštitni element protiv politizacije ne postoji kada je u pitanju Upravni odbor RTV-a FBiH, čije članove predlaže parlamentarno povjerenstvo, a ne RAK. Još jedno pitanje, koje izaziva zabrinutost, ovlasti su Narodne skupštine Republike Srpske da odbije, bez objašnjenja, kandidate koje predloži RAK. Također, problematično je da su Parlamentu Federacije BiH date ovlasti da kolektivno razriješi Upravni odbor RTV-a FBiH. Pored toga, zakoni, koji se odnose na Javni radiotelevizijski sustav, ne pružaju zaštitne elemente protiv proizvoljnog i politički motiviranog razrješenja članova Upravnog odbora i glavnih ravnatelja javnih emitera, kao što je zahtjev da se daju razlozi za razrješenje i pravo na žalbu sudu.

Zakoni, koji se odnose na Javni radiotelevizijski sustav, uključuju zahtjeve za odgovornost javnih emitera prema javnosti. Međutim, upitno je mogu li slušatelji i gledatelji pozvati javne emitere na odgovornost zbog njihovog djelovanja, imajući u vidu malu važnost koju zakoni o pojedinačnim javnim emiterima daju obvezama javnih emitera. Osim toga, u zakonima se ne navodi izričito da djelovanje javnih emitera podliježe nadzoru javnosti i da emiteri mogu biti pozvani na odgovornost zbog propusta u ispunjavanju svojih zadaća. Također, od emitera se

ne zahtijeva da uspostave interne mehanizme podnošenja žalbe, koji bi omogućili slušateljima i gledateljima da iznose primjedbe ili žalbe na način na koji javni emiteri obavljaju svoje javne dužnosti.

Model financiranja javnih emitera u Bosni i Hercegovini je *mješovit*, uključujući RTV pretplatu i prihode od reklama. Za razliku od Preporuke Vijeća Europe, broj: (2003) 9, pravni okvir ne jamči da će javnim emiterima biti pružena neophodna financijska sredstva da ispune svoju zadaću i ne uspostavlja mehanizme za državne subvencije, kojima bi bili pokriveni tehnički i administrativni troškovi javnih emitera i omogućilo im se da se prilagode novom digitalnom okruženju. Zakonom se ne ograničava omjer prihoda od reklama i, sukladno tome, ne osigurava da javni emiteri ne ovise pretjerano o njima. Nema pravila kojima se ograničava uporaba RTV pretplate i drugih javnih sredstava za nepravednu konkurenciju privatnim emiterima.

Zakonom o Javnom radiotelevizijskom sustavu propisuje se da tri javna emitera trebaju uspostaviti i zajednički upravljati korporacijom. Njen mandat uključuje uvođenje novih tehnologija, upravljanje transmisijskom mrežom, međunarodno predstavljanje emitera, kupovinu prava za prikazivanje stranih programa, upravljanje reklamama, usklađivanje različitih sustava, politika djelovanja i procedura sadašnja tri emitera. Međutim, zakoni koji se odnose na Javni radiotelevizijski sustav ne reguliraju detaljno ni odnose i suradnju između tri emitera, a ni između njih i korporacije. Uspostava korporacije i upravljanje korporacijom ovisi isključivo o dobroj volji tri emitera. Kao rezultat toga, zbog neslaganja i sukoba između javnih emitera, korporacija još nije uspostavljena.

Preporuke

Opće preporuke o pravnom okviru za javno emitiranje

Pravni okvir za javno emitiranje treba uskladiti. Zakonom o Javnom radiotelevizijskom sustavu treba uspostaviti zajedničke elemente tri javna emitera, kao što je njihova institucionalna struktura, zaštitni elementi važni za neovisnost i uređivačku neovisnost, reguliranje sadržaja i financiranje. Pravnim okvirom treba, također, regulirati odnose između tri javna emitera i korporacije, kao i odnose između Javnog radiotelevizijskog sustava i Regulatorne agencije za komunikacije. Zakoni o pojedinačnim javnim emiterima trebaju biti usklađeni sa Zakonom o Javnom radiotelevizijskom sustavu. Oni trebaju samo proširiti odredbe Zakona o Javnom radiotelevizijskom sustavu, uključujući konkretne zahtjeve u svezi s obvezama javnih emitera, kvalifikacijama i drugim zahtjevima u svezi s odabirom članova upravnih tijela i ravnatelja javnih emitera, i odredbama, koje imaju za cilj sudjelovanje javnosti i odgovornost javnih emitera.

Preporuke o obvezama javnih emitera

Zakoni koji se odnose na Javni radiotelevizijski sustav trebaju uključivati preciznu definiciju obveza javnih emitera, koja odražava europske standarde i uspostaviti mehanizme za kontrolu ispunjavanja obveza javnih emitera. Posebno trebaju dati važnost ulozi javnih emitera u integraciji svih osoba, skupina i zajednica u Bosni i Hercegovini.

Preporuke o institucionalnoj neovisnosti i uređivačkoj neovisnosti javnih emitera

Zakoni koji se odnose na Javni radiotelevizijski sustav trebaju ojačati institucionalnu neovisnost i uređivačku neovisnost javnih emitera putem proklamiranja načela institucionalne neovisnosti i uređivačke neovisnosti, putem zabranjivanja glavnim ravnateljima i članovima upravnih i nadzornih odbora da primaju bilo kakve instrukcije od bilo kojeg tijela, osim onog koje ih je imenovalo, i putem uključivanja odredaba, koje se odnose na sukob interesa.

Regulatornoj agenciji za komunikacije treba dati ovlasti da predlaže kandidate za upravne odbore tri javna emitera, oslanjajući se na usklađeni sustav predlaganja. Državni parlament i parlamenti dva entiteta ne trebaju imati mogućnost da odbiju RAK-ov popis kandidata, koji su ušli u uži izbor za upravni odbor.

Preporuke u cilju povećanja sudjelovanja javnosti

Zakoni koji se odnose na Javni radiotelevizijski sustav trebaju promovirati sudjelovanje javnosti u upravljanju javnim servisom, putem omogućavanja parlamentarnim povjerenstvima da pozovu kandidate, koji su ušli u uži izbor za upravne odbore javnih emitera, da javno odgovore na pitanja članova povjerenstava i omogućiti javnosti da podastre svoje mišljenje u svezi s tim kandidatima.

Preporuke o odgovornosti javnih emitera pred javnošću

Zakonima, koji se odnose na Javni radiotelevizijski sustav, treba se naznačiti da javni emiteri ostaju odgovorni pred javnošću.

Pored njihove obveze da pošalju godišnja izvješća parlamentima, od javnih emitera i korporacije treba se zahtijevati, kao i od bilo kojeg drugog javnog tijela, da redovito distribuira informacije o svojim aktivnostima.

Od javnih emitera treba se zahtijevati da uspostave interne mehanizme podnošenja žalbe, koji bi omogućili slušateljima i gledateljima da iznose primjedbe na način na koji javni emiteri obavljaju svoje dužnosti javnog servisa.

Preporuke o financiranju javnih emitera

Državni parlament i parlamenti oba entiteta trebaju osigurati da javnim emiterima budu na raspolaganju neophodna financijska sredstva, kako bi mogli ispuniti svoju zadaću i uspostaviti mehanizme za redovito razmatranje njihovih potreba i davanje državnih sredstava, kako bi im se omogućilo da djeluju u novom digitalnom okruženju.

RTV pretplata treba biti određena nakon konzultacija s javnim emiterima, kako bi ostvarivala financijska sredstva, neophodna za ispunjavanje obveza javnih emitera.

Preporuke koje se odnose na korporaciju

Parlamenti i vlade na državnoj i entitetskoj razini i građansko društvo Bosne i Hercegovine trebali bi od tri javna emitera zahtijevati da okončaju blokadu i osnuju korporaciju, sukladno Zakonu o Javnom radiotelevizijskom sustavu. U smislu svojih zadataka, koji obuhvataju izradu strategije emitiranja, koordinaciju tehničkih i ljudskih resursa tri emitera, usklađivanje međusobno različitih sustava, upravljanje prodajom reklamnog prostora i naplatu naknade za izdavanje dozvola, korporacija bi omogućila uspostavu jedinstvenog, jačeg i učinkovitijeg sustava javnog emitiranja. Vlada bi trebala od javnih emitera zahtijevati da okončaju blokadu i osnuju korporaciju, sukladno odredbama zakona.

Kazalo

Sažetak	2
Preporuke	3
Uvod.....	7
Prvi dio : Međunarodni standardi u svezi sa slobodom izražavanja.....	8
Standardi u svezi sa slobodom izražavanja i slobodom medija.....	8
Standardi u svezi s medijima i regulacijom javnog emitiranja	11
Drugi dio : Poštivanje međunarodnih standarda u zakonima o javnom emitiranju u Bosni i Hercegovini i razina njihove usuglašenosti	14
Opći komentari o pravnom okviru za javno emitiranje u Bosni i Hercegovini.....	14
POSEBNI KOMENTARI.....	16
Obveze javnih emitera	16
Institucionalna neovisnost.....	18
Odgovornost prema javnosti	24
Financiranje.....	27
Odnosi između javnih emitera i korporacije.....	31
ANEKS I.: Pregled Javnog radiotelevizijskog sustava Bosne i Hercegovine	33
Glavni elementi Javnog radiotelevizijskog sustava Bosne i Hercegovine.....	34
Pravni okvir Javnog radiotelevizijskog sustava.....	35
ANEKS II.: Izvješća i raščlambe rada Javnog radiotelevizijskog sustava u Bosni i Hercegovini.....	37

Uvod

Ovaj komentar pripremio je Boyko Boev, viši pravni službenik pri Organizaciji *ARTICLE 19*,¹ po zahtjevu Ureda OESS-ova predstavnika za slobodu medija.

Cilj komentara je da budu raščlanjeni zakoni, koji se odnose na Javni radiotelevizijski sustav u Bosni i Hercegovini i preporučena poboljšanja. U svrhu ovog razmatranja, izvršen je pregled odredaba sljedećih zakona: Zakona o Javnom radiotelevizijskom sustavu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Zakon o Javnom sustavu)², Zakona o Javnom radiotelevizijskom servisu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Zakon o BHRT-u)³, Zakona o Radioteleviziji Federacije BiH (u daljnjem tekstu: Zakon o RTV-u FBiH)⁴, Zakona o Radioteleviziji Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Zakon o RTRS-u)⁵ i Zakona o komunikacijama Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Zakon o komunikacijama).⁶ Ured OESS-ova predstavnika za slobodu medija dostavio je tekstove tih zakona i njihove prijevode na engleski jezik.

Struktura ovog komentara zasnovana je na zadaćama koje je formulirao Ured OESS-ova predstavnika za slobodu medija. Oni obuhvataju: raščlambu zakona navedenih u gornjem dijelu teksta; pregled prateće literature; usporedbu odredaba s međunarodnim medijskim standardima i obvezama država članica OESS-a; davanje preporuka o tome kako usuglasiti zakone s međunarodnim standardima i sugeriranje korisnih regionalnih modela.

U prvom dijelu ovog komentara dat je pregled međunarodnih standarda u svezi s pravom na slobodu izražavanja i slobodu medija, i u svezi s javnim emitiranjem. Ti standardi su definirani u međunarodnim sporazumima o ljudskim pravima i u drugim međunarodnim instrumentima, čiji su autori Ujedinjeni narodi, OESS, Vijeće Europe i UNESCO. Drugi dio sadrži raščlambu poštivanja tih standarda od strane Javnog radiotelevizijskog sustava Bosne i Hercegovine, posebno komentirajući obveze javnih emitera, institucionalnu neovisnost, uređivačku neovisnost, profesionalni status i prava novinara, regulaciju sadržaja, financiranje

¹ Uspostavljena 1988. godine, Organizacija *ARTICLE 19* zastupa razvoj progresivnih standarda slobode izražavanja i pristupa informacijama na međunarodnoj razini i njihovu primjenu u domaćim pravnim sustavima. Ona je objavila određeni broj publikacija, kojima se uspostavljaju standardi, i kojima se daje pregled međunarodnog i komparativnog prava i najboljih primjera iz prakse u oblastima kao što su: Zakon o kleveti, pristup informacijama i regulacija emitiranja. Pravni odsjek Organizacije *ARTICLE 19* objavljuje određeni broj pravnih raščlambe svake godine: raščlambe zakonskih prijedloga, kao i postojećih zakona koji imaju utjecaja na pravo na slobodu izražavanja. Sve raščlambe dostupne su na stranici: <http://www.article19.org/publications/law/legal-analyses.html>.

² Objavljen u „Službenom glasniku BiH“, broj: 78/05.

³ Objavljen u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, broj: 92/05.

⁴ Objavljen u „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“, broj: 48/08

⁵ Objavljen u „Službenom glasniku Republike Srpske“, broj: 49/06

⁶ Objavljen u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, broj: 31/03.

javnih emitera i pravo na odgovor. Pregled Javnog radiotelevizijskog sustava u Bosni i Hercegovini i relevantna popratna literatura i studije nalaze se u aneksu ove raščlambe.

Prvi dio : Međunarodni standardi u svezi sa slobodom izražavanja

Standardi u svezi sa slobodom izražavanja i slobodom medija

Pravo na slobodu izražavanja, uključujući pravo na slobodu informacija, jedno je od temeljnih ljudskih prava. Potpuno uživanje ovog prava od središnje je važnosti za ostvarenje osobnih sloboda i razvoj demokracije, posebno u državama, koje su u tranziciji ka demokraciji. Sloboda izražavanja neophodan je uvjet za realizaciju načela transparentnosti i odgovornosti, koji su, s druge strane, od ključne važnosti za promociju i zaštitu svih ljudskih prava.

Zakoni o javnim emiterima u Bosni i Hercegovini uključuju određeni broj međunarodnih odredaba o ljudskim pravima, koje čine osnovu pravne raščlambe u sljedećem poglavlju. U ovom poglavlju identificirani su najrelevantniji međunarodni standardi u svezi sa zaštitom slobode izražavanja i, osobito, regulacije emitiranja.

Kao država članica Ujedinjenih naroda, Vijeća Europe i Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (OESS), Bosna i Hercegovina ima obvezu poštivati i štititi pravo na slobodu izražavanja. Pored toga, ona se obvezala na slobodu medija i javno emitiranje.

*Opća deklaracija o pravima čovjeka,*⁷ općenito se smatra temeljnom izjavom o standardima međunarodnih ljudskih prava i obvezujuća je za sve države, kao dio međunarodnog prava. Člankom 19. Opće deklaracije o pravima čovjeka jamči se pravo na slobodu izražavanja na sljedeći način:

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

*Međunarodni sporazum o građanskim i političkim pravima,*⁸ međunarodni je sporazum koji je Bosna i Hercegovina ratificirala 1. rujna 1993. godine, a koji nameće državama

⁷ Rezolucija Opće skupštine UN-a, broj: 217A(III), usvojena 10. prosinca 1948. godine.

⁸ Rezolucija Opće skupštine UN-a, broj: 2200A(XXI), usvojena 16. prosinca 1966. godine, stupila na snagu 23. ožujka 1976. godine.

potpisnicama zakonsku obvezu da poštuju određeni broj ljudskih prava, navedenih u Općoj deklaraciji o pravima čovjeka. Člankom 19. Međunarodnog sporazuma o građanskim i političkim pravima, jamči se pravo na slobodu mišljenja i izražavanja na veoma sličan način kao i člankom 19. Opće deklaracije o pravima čovjeka.

Jamstvo slobode izražavanja, također, nalazimo u sva tri glavna regionalna sustava zaštite ljudskih prava. Kao država potpisnica *Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*⁹, Bosna i Hercegovina pravno se obvezala na poštivanje članka 10., kojim se, na sljedeći način, jamči pravo na slobodu izražavanja:

1. Svatko ima pravo na slobodu izražavanja. To pravo obuhvata slobodu mišljenja i slobodu primanja i širenja informacija i ideja, bez uplitanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj članak ne sprečava države da podvrgnu preispitivanju dopusnice za rad ustanova, koje obavljaju djelatnosti radija ili televizije, te kinematografsku djelatnost.

2. Kako ostvarivanje tih sloboda obuhvata dužnosti i odgovornosti, ono može biti podvrgnuto formalnostima, uvjetima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom, koji su u demokratskom društvu nužni radi interesa državne sigurnosti, teritorijalne cjelovitosti ili javnoga reda i mira, radi sprečavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala, radi zaštite ugleda ili prava drugih, radi sprečavanja odavanja povjerljivih informacija ili radi očuvanja autoriteta i nepristranosti sudske vlasti.

Slična jamstva prava na slobodu izražavanja data su u članku 9. *Afričke povelje o pravima čovjeka i naroda*¹⁰ i članku 13. *Američke konvencije o ljudskim pravima*.¹¹

Pravo na slobodu izražavanja i slobodu medija zajamčeno je različitim dokumentima OEES-a, koje je Bosna i Hercegovina potpisala po prijemu u članstvo OEES-a.

U Dokumentu Konferencije o ljudskoj dimenziji CSCE-a, sa sastanka održanog u Kopenhagenu¹², države članice OEES-a ponovno su potvrdile sljedeće:

...Svatko ima pravo na slobodu izražavanja... To pravo obuhvata slobodu mišljenja i slobodu primanja i širenja informacija i ideja, bez miješanja javne vlasti, i bez obzira na

⁹ Usvojena 4. studenoga 1950. godine, stupila na snagu 3. rujna 1953. godine. Bosna i Hercegovina je ratificirala 12. srpnja 2002. godine.

¹⁰ Usvojena 26. lipnja 1981. godine, stupila na snagu 21. listopada 1986. godine.

¹¹ Usvojena 22. studenoga 1969. godine, stupila na snagu 18. srpnja 1978. godine.

¹² Sastanak Konferencije o ljudskoj dimenziji CSCE-a održan u Kopenhagenu, lipnja 1990. godine

granice. Ostvarivanje tog prava može biti predmet samo onih ograničenja, koja su propisana zakonom i koja su sukladna međunarodnim standardima.¹³

U Povelji za europsku sigurnost (1999.),¹⁴ države su članice OESS-a objavile:

Ponovno potvrđujemo značaj neovisnih medija i slobodnog protoka informacija, kao i pristupa informacijama od strane javnosti. Obvezujemo se da ćemo poduzeti sve neophodne korake da osiguramo osnovne uvjete za funkcioniranje slobodnih i neovisnih medija i neometan prekogranični i unutardržavni protok informacija, što smatramo ključnom sastavnicom svakog demokratskog, slobodnog i otvorenog društva.¹⁵

Sloboda izražavanja jedno je od najvažnijih prava koje jamči Međunarodni sporazum o građanskim i političkim pravima, i drugi međunarodni sporazumi o ljudskim pravima, osobito zbog njene osnovne uloge u podupiranju demokracije. Komitet za ljudska prava UN-a, tijelo koje je uspostavljeno s ciljem da promatra provedbu Međunarodnog sporazuma o građanskim i političkim pravima, objavio je: “Pravo na slobodu izražavanja od najveće je važnosti u bilo kojem demokratskom društvu.”¹⁶ Stav Europskog suda za ljudska prava je sljedeći:

Sloboda izražavanja predstavlja jedan od ključnih temelja [demokratskog] društva, jedan od osnovnih uvjeta za njegov napredak i za razvoj svakog čovjeka.¹⁷

Jamstvo slobode izražavanja posebno važi za medije, uključujući elektronske medije i javne emiterne. Interamerički sud za ljudska prava je, primjerice, objavio: “Upravo su masovni mediji ti, koji ostvarivanje slobode izražavanja čine realnošću.”¹⁸ Europski sud za ljudska prava pozvao se na “najvažniju ulogu tiska u pravnoj državi”¹⁹ i prepoznao da tisak ima vitalnu ulogu ‘zaštitnika javnog interesa’.²⁰ Komitet za ljudska prava UN-a naglasio je važnost slobodnih medija za politički proces:

¹³ *Vidi gore*, paragraf 9.1.

¹⁴ Povelja za europsku sigurnost, usvojena na Istanbulsom summitu OESS-a, studenoga 1999. godine.

¹⁵ *Vidi gore*, paragraf 26.

¹⁶ *Tae-Hoon Park protiv Republike Koreje*, 20. listopada 1998. godine, Izvješće broj: 628/1995, paragraf 10.3.

¹⁷ *Handyside protiv Velike Britanije*, 7. prosinca 1976. godine, Podnesak broj: 5493/72, 1 EHRR 737, paragraf 49. Izjave ovakve vrste sveudilj su prisutne u sudskoj praksi sudova i drugih pravosudnih tijela u cijelom svijetu.

¹⁸ *Obvezno članstvo u Udruzi propisano Zakonom o novinarskoj praksi*, Savjetodavno mišljenje broj: OC-5/85, od 13. studenoga 1985. godine, Serija A, broj 5, paragraf 34.

¹⁹ *Thorgeir Thorgeirson protiv Islanda*, 25. lipnja 1992. godine, Podnesak broj: 13778/88, 14 EHRR 843, paragraf 63.

²⁰ *Vidi gore*.

Slobodna komunikacija informacijama i idejama o javnim i političkim pitanjima između građana, kandidata i izabраниh predstavnika, od ključne je važnosti. To implicira postojanje slobodnih tiskanih i drugih medija, koji mogu komentirati pitanja od javnog značaja, bez cenzure ili ograničavanja i informirati javnost.²¹

Standardi u svezi s medijima i regulacijom javnog emitiranja

Pored obveze da zaštite i poštuju pravo na slobodu izražavanja i slobodu medija, države imaju *pozitivnu* obvezu da stvore ozračje, u kome to pravo i sloboda mogu „cvjetati“. Ta obveza proistječe iz članka 2. Međunarodnog sporazuma o građanskim i političkim pravima, u kome se zahtijeva da države “usvoje takve mjere zakonodavnog ili drugog karaktera, neophodne da se ostvare prava priznata u ovom Sporazumu.” Zbog toga je prvenstveni cilj regulacije medija da osigura da mogu postojati i djelovati raznoliki i slobodni mediji. Kao što je objavio Europski sud za ljudska prava: “[Pružanje] informacija i ideja od općeg interesa [...] ne može biti uspješno ostvareno, ako nije zasnovano na načelu pluralizma.”²²

Obveza države da stvori okruženje u kome postoje raznoliki mediji proklamirana je u UNESCO-voj Konvenciji o zaštiti i promoviranju raznolikosti kulturnog izražavanja.²³ U Konvenciji se navodi da države uživaju suvereno pravo da usvoje mjere, kojima štite interkulturalni dijalog i raznolikost kulturnog izražavanja, kao i dužnost da usvoje mjere koje imaju za cilj povećanje raznolikosti medija, uključujući i povećanje raznolikosti putem javnog emitiranja.

Jedan od ključnih razloga za javno emitiranje jeste taj da ono značajno doprinosi pluralizmu. Njemački Savezni ustavni sud, primjerice, smatra da je promoviranje pluralizma ustavna obveza javnih emitera.²⁴ Iz tog razloga, određeni broj međunarodnih mehanizama naglašava važnost javnih emitera i njihov doprinos promoviranju raznolikosti i pluralizma. Iako nisu svi ti međunarodni mehanizmi pravno obvezujući, oni nam daju dobar uvid u implikacije, koje sloboda izražavanja i demokracija imaju za javno emitiranje.

²¹ Opći komentar Komiteta za ljudska prava UN-a, broj: 25, objavljen 12. srpnja 1996. godine.

²² *Informacijska udruga Lentia i drugi protiv Austrije*, 24. studenoga 1993. godine, Podnesak broj: 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89, 17207/90, 17 EHRR 93, paragraf 38.

²³ UNESCO-ova Konvencija o zaštiti i promoviranju raznolikosti kulturnog izražavanja, usvojena 20. listopada 2005. godine na 33. Općoj konferenciji, a stupila na snagu 18. ožujka 2007. godine.

²⁴ *Obvezno članstvo u Udruzi propisano Zakonom o novinarskoj praksi*, Savjetodavno mišljenje broj: OC-5/85 od 13. studenoga 1985. godine, Serija A, broj: 5, paragraf 34.

U Rezoluciji broj: 1: *Budućnost javnog emitiranja*²⁵ (u daljnjem tekstu: *Rezolucija Vijeća Europe o budućnosti javnog emitiranja*) konstatira se važnost javnog emitiranja za ljudska prava i demokraciju uopće, kao i uloga javnog emitiranja u osiguravanju foruma za široku javnu raspravu, inovativni programi koji se ne zasnivaju na „tržišnim silama“ i promocija lokalne produkcije. Kao rezultat tih uloga od vitalnog značaja, Rezolucijom se preporučuje da države članice jamče postojanje najmanje jednog sveobuhvatnog javnog emitera, dostupnog svima.

Važna implikacija tih jamstava je da tijela, koja imaju regulatorne ili druge ovlasti nad emiterima, kao što su regulatorne agencije ili upravni odbori emitera, financirani iz javnih sredstava, budu neovisna. To je načelo izričito podržano u određenom broju međunarodnih mehanizama.

U *Preporuci broj: R(96)10 o jamstvu neovisnosti javnog emitiranja*, koju je usvojio Komitet ministara Vijeća Europe,²⁶ konstatira se da ovlasti nadzornih ili upravnih tijela trebaju biti jasno naznačene u zakonu i da ta tijela ne trebaju imati pravo uplitanja u programska pitanja. Upravna tijela trebaju biti uspostavljena na način kojim se na minimum svodi rizik od uplitanja u njihovo djelovanje, primjerice, putem otvorenog procesa imenovanja, osmišljenog tako da promovira pluralizam, koji obuhvata i jamstva da neće doći do otpuštanja, kao i pravila o sukobu interesa.²⁷

U Političkoj deklaraciji, usvojenoj na Ministarskoj konferenciji Vijeća Europe u Reykjaviku, 2009. godine, europski ministri odgovorni za medije i nove komunikacijske servise, ponovno su potvrdili svoju potporu javnim medijima, objavivši da “javni mediji, koji imaju istinsku uređivačku neovisnost i institucionalnu neovisnost, doprinose medijskoj raznolikosti i pomažu stvaranju protuteže riziku zlorabe ovlasti u situaciji jake koncentracije medija i novih komunikacijskih servisa.” Ministri su prepoznali da je “još jedan važan element za osiguranje pristupa izvorima informacija kojima se može vjerovati upravo istinski, neovisan javni medij, koji ima odgovarajuće resurse.”²⁸

²⁵ Rezolucija broj: 1 o budućnosti javnoga emitiranja, usvojena na 4. europskoj ministarskoj konferenciji o politici masovnih medija, Prag, prosinac 1994. godine.

²⁶ Preporuka broj: R(96)10 o jamstvu neovisnosti javnoga emitiranja, koju je usvojio Komitet ministara Vijeća Europe. Usvojena 11. rujna 1996. godine.

²⁷ Aneks Preporuke broj: R(96)10 o jamstvu neovisnosti javnoga emitiranja, koju je usvojio Komitet ministara Vijeća Europe.

²⁸ Za više detalja o Ministarskoj konferenciji, vidi Tarlach McGonagle, “Konferencija ministara odgovornih za medije i nove komunikacijske servise”, IRIS 2009-8/2, dostupno na stranici: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/8/article2.en.html>.

Preporuka (2003.) 9 Komiteta ministara Vijeća Europe o mjerama za promociju demokratskog i društvenog doprinosa digitalnog emitiranja daje konkretna načela, koja su primjenjiva na javne emitere u digitalnoj eri.²⁹ Od država se zahtijeva da stvore financijske, tehničke i druge uvjete, neophodne kako bi se omogućilo javnim emiterima da ispune svoje obveze. Pored toga, one trebaju omogućiti javnim emiterima da budu prisutni na različitim digitalnim platformama (kablovskoj, satelitskoj, zemaljskoj), s raznolikim kvalitetnim programima i uslugama. Konačno, države trebaju dati javnim emiterima “mogućnost pristupa neophodnim financijskim sredstvima, kako bi oni ispunili svoju svrhu” u novom tehnološkom kontekstu.³⁰ Te preporuke, osobito zahtjev za učinkovitim neovisnošću o vlastima – uključujući financijsku neovisnost – ponovljene su u određenom broju rezolucija i preporuka Parlamentarne skupštine Vijeća Europe i drugih ministarskih konferencija o politici masovnih medija Vijeća Europe.³¹

U Deklaraciji “Na putu do slobode medija”,³² usvojenoj na Prvoj konferenciji o medijima Jugoistočne Europe, koju je organizirao Ured OESS-ova predstavnika za slobodu medija, navedeno je da tijela vlasti na svim razinama trebaju javno i odlučno istaknuti i osigurati neovisnost javnih emitera, kako u uređivačkom, tako i u financijskom smislu, jer su oni od ključne važnosti za osiguranje funkcionalne demokracije i stvaranje uporišta za slobodu medija. Deklaracija je obuhvatala sljedeće preporuke, s ciljem jačanja javnih medija:

- Postojeće propise o javnom emitiranju treba primijeniti u potpunosti, kako bi se stvorila jamstva uređivačke i financijske neovisnosti javnih emitera;
- Financijska neovisnost javnih emitera treba biti zajamčena zakonom;
- Institucije vlasti trebaju razviti i primijeniti odgovarajuće mehanizme financiranja, koji će omogućiti održiv rad javnih emitera i omogućiti im učinkovito srednjoročno i dugoročno planiranje;

²⁹ Preporuka broj: Rec (2003) 9 Komiteta ministara državama članicama o mjerama za promociju demokratskog i društvenog doprinosa digitalnog emitiranja. Usvojio Komitet ministara, 28. svibnja 2003. godine, na 840. sastanku zamjenika ministara.

³⁰ Aneks Preporuke broj: Rec (2003) 9 Komiteta ministara državama članicama o mjerama za promociju demokratskog i društvenog doprinosa digitalnog emitiranja.

³¹ Drugi konkretni dokumenti Vijeća Europe u svezi s funkcijama i djelovanjem javnih emitera, uključuju Preporuku broj: 1641 (2004), u kojoj se daje pregled situacije u kojoj se nalaze javni mediji u Europi, Preporuku broj: 1878 (2009), u kojoj se naznačavaju ključna pitanja u svezi s javnim medijima i njihovim financiranjem, Preporuku broj: CM/Rec (2007)3, u kojoj se uspostavljaju načela u svezi s obvezama javnih medija i Deklaraciju Komiteta ministara, od 27. rujna 2006. godine, koja sadrži pregled stanja neovisnosti javnih servisa u Europi.

³² Deklaracija “Na putu do slobode medija”, usvojena na Prvoj OESS-ovoj konferenciji o medijima Jugoistočne Europe, koju je organizirao Ured OESS-ova predstavnika za slobodu medija, održana u Sarajevu (Bosna i Hercegovina), 13. i 14. listopada 2011. godine.

Javni emiteri trebaju nastojati da razviju programske sadržaje visoke kvalitete, namijenjene svim segmentima društva u kojem djeluju, uključujući tu i pripadnike nacionalnih manjina, primjenjujući načela ravnopravne zastupljenosti i nepristranosti.

Drugi dio : Poštivanje međunarodnih standarda u zakonima o javnom emitiranju u Bosni i Hercegovini i razina njihove usuglašenosti

Opći komentari o pravnom okviru za javno emitiranje u Bosni i Hercegovini

Sustav javnog emitiranja u Bosni i Hercegovini sastoji se od tri javna emitera, i to: javnog emitera Radio i televizije Bosne i Hercegovine (BHRT) koji pokriva cjelokupni teritorij države, i dva entitetska emitera, Radija i televizije Federacije Bosne i Hercegovine (RTV FBiH) i Radiotelevizije Republike Srpske (RTRS).

Zakoni usvojeni u tri parlamenta propisuju rad javnih emitera u Bosni i Hercegovini. Institucionalna struktura sustava javnog emitiranja, načela njegova rada i odnosi između tri javna emitera i korporacije, propisani su odredbama Zakona o Javnom radiotelevizijskom sustavu Bosne i Hercegovine, usvojenim u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine 2005. godine.¹ Osim toga, posebnim zakonima o javnom emitiranju, usvojenim u razdoblju od 2005. do 2008. godine, propisuje se osnivanje i djelovanje svakog javnog emitera, i to: Zakon o Javnom radiotelevizijskom servisu Bosne i Hercegovine propisuje zakonski okvir rada BHRT-a¹ (Zakon o BHRT-u); Zakon o Javnom servisu Radiotelevizije Federacije Bosne i Hercegovine regulira rad RTV-a FBiH¹ (Zakon o RTV-u FBiH); dok Zakon o Radioteleviziji Republike Srpske propisuje rad RTRS-a¹ (Zakon o RTRS-u).

S obzirom na to da Zakon o Javnom radiotelevizijskom sustavu Bosne i Hercegovine regulira cjelokupni sustav javnog emitiranja, mnoge njegove odredbe odnose se na svakog javnog emitera pojedinačno i identične su odredbama triju drugih zakona. Osim toga, Zakon o Javnom radiotelevizijskom sustavu Bosne i Hercegovine sadrži odredbe o neovisnosti sustava javnog emitiranja, razlozima postojanja sustava javnog emitiranja, odnosima unutar sustava javnog emitiranja i dopusnicama za rad. Njime se, također, propisuje uspostava i rad korporacije, uključujući tu i njeno financiranje i upravljanje njenim radom.

Zakon o RTV-u FBiH, Zakon o RTRS-u i Zakon o BHRT-u slične su strukture i, u nekim slučajevima, sadrže identične odredbe. Njima se propisuje registracija javnih emitera, njihovo sjedište, njihov zakonski status, njihova specifična djelatnost, odnosi s drugim emiterima unutar sustava javnog emitiranja, te odnos s Regulatornom agencijom za komunikacije (RAK), programska načela i ograničenja, trajanje programa i ostale aktivnosti. Zakonima se, također, propisuju pravila oglašavanja, pismohrana, sponzoriranje, zaštita intelektualnog vlasništva, pravo na odgovor, ispravke, povjerljivost novinarskih izvora, kao i financiranje i pristup. Konačno, sukladno navedenim zakonima, osnivaju se i rukovodna tijela javnih emitera.

Zakonski okvir je složen, s obzirom na to da je rad svakog javnog emitera propisan i posebnim zakonom i Zakonom o Javnom radiotelevizijskom sustavu Bosne i Hercegovine. Primjerice, odredbe Zakona o Javnom radiotelevizijskom sustavu Bosne i Hercegovine, koje se odnose na sve javne emitere, također su prisutne i u zakonima kojima se propisuje rad pojedinačnih javnih emitera. U isto vrijeme, iako su pojedine odredbe zakona o pojedinačnim javnim emiterima i Zakona o Javnom radiotelevizijskom sustavu Bosne i Hercegovine identične, još uvijek je neophodno pažljivo čitanje i tumačenje oba zakona, jer su neke od odredaba u suprotnosti jedna s drugom. Preporučuje se da se propisi usuglase i pojednostave. Jedan od načina da se to učini jeste da se sve odredbe, koje se odnose na zajedničke elemente reguliranja rada tri javna emitera, uključe u Zakon o Javnom radiotelevizijskom sustavu Bosne i Hercegovine.

Preporuke

Potrebno je usuglasiti zakonski okvir o sustavu javnog emitiranja. Zakon o Javnom radiotelevizijskom sustavu trebao bi propisivati zajedničke elemente triju javnih emitera, poput njihove institucionalne strukture, očuvanja institucionalne neovisnosti i uređivačke neovisnosti, reguliranja sadržaja i financiranja. Njime bi, također, trebalo regulirati odnose između tri javna emitera i korporacije i odnose između Javnog radiotelevizijskog sustava i Regulatorne agencije za komunikacije. Zakoni o pojedinačnim javnim emiterima trebali bi biti sukladni Zakonu o Javnom radiotelevizijskom sustavu Bosne i Hercegovine. Oni bi samo trebali proširiti odredbe navedenog Zakona, uključujući posebne zahtjeve glede obveza javnih emitera, kvalifikacija i ostalih uvjeta od značaja za postupak imenovanja članova rukovodnih tijela i ravnatelja javnih emitera, i odredbe koje za cilj imaju ostvarenje sudjelovanja građana i odgovornosti javnih emitera prema javnosti.

POSEBNI KOMENTARI

Obveze javnih emitera

Pregled

U Zakonu o Javnom radiotelevizijskom sustavu Bosne i Hercegovine navodi se da je osnovni zadatak javnih radiotelevizijskih servisa da plasmanom raznovrsnih i vjerodostojnih informacija istinito informiraju javnost o političkim, gospodarskim, socijalnim, zdravstvenim, kulturnim, obrazovnim, znanstvenim, religijskim, ekološkim, športskim i drugim događajima, da potiču demokratske procese, osiguraju odgovarajuću zastupljenost nepristranih vijesti i programa o aktualnim dešavanjima, u „udarno“ i u drugo vrijeme, informativnog, kulturno-umjetničkog, obrazovnog, dječjeg, športskog i zabavnog programa, te da programi najviše kvalitete budu dostupni javnosti u Bosni i Hercegovini.”³³

Posebne obveze javnih emitera glede javnog emitiranja definirane su u okviru odredaba o programskim načelima, sadržanim u tekstu Zakona o Javnom radiotelevizijskom servisu Bosne i Hercegovine, Zakona o RTRS-u i Zakona o RTV-u FBiH.³⁴ Odredbe o programskim načelima identične su u sva tri zakona. “Javni radiotelevizijski servisi dužni su osigurati raznovrstan i izbalansiran radijski i televizijski program, koji ispunjava visoke etičke standarde i standarde kvalitete, poštivanja ljudskoga života, dostojanstva i fizičkoga integriteta ličnosti, te promovira demokratske slobode, socijalnu pravdu i međunarodno razumijevanje i mir.”

Program javnih radiotelevizijskih servisa trebao bi, također, afirmirati kulturne i druge potrebe nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini i poštivati njihova prava zajamčena Ustavom, te osigurati ravnopravnu zastupljenost sadržaja, koji odgovaraju tradicijskoj baštini sva tri naroda i adekvatnu zastupljenost „ostalih“. Javni radiotelevizijski servisi dužni su “proizvoditi i uređivati programe sukladno najvišim profesionalnim kriterijima, uz poštivanje umjetničkih i stvaralačkih sloboda, neovisno o stavovima državnih tijela, političkih stranaka i drugih interesnih skupina”.³⁵ U Zakonu o BHRT-u navodi se da će „programi [BHRT-a] biti prilagođeni potrebama konstitutivnih naroda i građana Bosne i Hercegovine”.³⁶

³³ Članak 5. Zakona o Javnom radiotelevizijskom sustavu.

³⁴ Članak 26. Zakona o Javnom radiotelevizijskom sustavu, članak 38. Zakona o RTV-u FBiH, članak 13. Zakona o RTRS-u.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Članak 8. (2) i (3) Zakona o BHRT-u.

Raščlamba

Reguliranje obveza javnih emitera sukladno je relevantnim standardima u oblasti rada medija. U Preporuci Vijeća Europe, broj Rec(2007)3, o obvezama javnih emitera u informacijskom društvu, upućenoj državama članicama, navodi se da bi obveze javnih emitera trebale svojim ispunjenjem osigurati:

- a) Izvor informacija za sve građane društva, kojim se osigurava opći pristup informacijama;
- b) Ostvarenje socijalne kohezije i integraciju svih pojedinaca, skupina i zajednica;
- c) Izvor nepristranih i neovisnih informacija i komentara, te izvor inovativnih i raznovrsnih sadržaja, koji su sukladni visokim etičkim standardima i standardima kvalitete;
- d) Forum za ostvarenje pluralističke javne rasprave i sredstvo promoviranja šireg demokratskog sudjelovanja pojedinaca;
- e) Aktivan doprinos audiovizualnom stvaralaštvu i produkciji i višu razinu uvažavanja i širenja sadržaja o raznolikosti nacionalnog i europskog kulturnog naslijeđa.

Odredbe o obvezama javnih emitera u Bosni i Hercegovini fokusirane su na pružanje točnih informacija i na pitanja poštivanja identiteta i tradicije različitih konstitutivnih naroda i građana. Međutim, njima se ne zahtijeva od javnih emitera da služe kao faktor integracije svih pojedinaca, skupina i zajednica u Bosni i Hercegovini, niti da služe kao forum za pluralističku javnu raspravu. Osim toga, propisima se ne stavlja naglasak na ulogu javnih emitera u promoviranju šireg demokratskog sudjelovanja pojedinaca, ili u davanju doprinosa audiovizualnom stvaralaštvu i produkciji inovativnih sadržaja. Preporučuje se da se u Zakon o Javnom radiotelevizijskom sustavu uključi preciznija definicija obveza javnih emitera, koja bi odražavala europske standarde.

Obveze javnih emitera, utvrđene odredbama Zakona o Javnom radiotelevizijskom sustavu, trebale bi se primjenjivati na sve javne emitere. Osim toga, Zakon o BHRT-u, Zakon o RTRS-u i Zakon o RTV-u FBiH trebali bi sadržavati i dodatne odredbe, kojima se proširuju obveze pojedinačnih emitera, kako bi se zadovoljile specifične potrebe njihovih gledatelja i slušatelja na razini države ili u dva entiteta.

Preporuka

Zakon o Javnom radiotelevizijskom sustavu trebao bi na precizan način definirati obveze javnih emitera, koje će, u većoj mjeri, odražavati europske standarde. Konkretno, navedenim odredbama potrebno je staviti naglasak na ulogu javnih emitera u procesu integracije pojedinaca, skupina i zajednica u Bosni i Hercegovini.

U Zakonu o BHRT-u, Zakonu o RTRS-u i Zakonu o RTV-u FBiH potrebno je proširiti odredbe o obvezama javnih emitera, kako bi bile obuhvaćene i obveze glede specifičnih zahtjeva gledatelja i slušatelja na razini države ili u dva entiteta Bosne i Hercegovine.

Institucionalna neovisnost

Očuvanje uređivačke neovisnosti i institucionalne neovisnosti

Pregled

Zakon o Javnom radiotelevizijskom sustavu, Zakon o RTV-u FBiH i Zakon o RTRS-u sadrže odredbe kojima se proglašava uređivačka neovisnost i institucionalna neovisnost BHRT-a, RTV-a FBiH i RTRS-a.³⁷ Zakon o BHRT-u ne sadrži odredbe kojima se izrijekom proglašava uređivačka neovisnost i institucionalna neovisnost.

Zakon o BHRT-u, Zakon o RTRS-u i Zakon o RTV-u FBiH sadrže identične odredbe o sukobu interesa. Članovi upravnih odbora ne bi trebali biti:

- Nositelji funkcija u zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj vlasti, na bilo kojoj razini vlasti,
- Članovi tijela političkih stranaka, na bilo kojoj razini organizacije,
- Zaposleni RTRS-a, RTV-a FBiH, BHRT-a ili korporacije,
- Zaposleni u drugim tvrtkama koje obavljaju djelatnost radijskog ili televizijskog emitiranja, uključujući i agencije koje prikupljaju RTV pristojbu,
- Članovi njihovog rukovodstva ili nadzornih odbora, ili
- Osobe koja obavljaju poslove zbog kojih bi moglo doći do sukoba interesa.³⁸

³⁷ Članak 37. Zakona o RTV-u FBiH, članak 4. Zakona o Javnom radiotelevizijskom sustavu.

³⁸ Članak 26. Zakona o BHRT-u, članak 46. Zakona o RTRS-u, članak 25. Zakona o RTV-u FBiH.

Raščlamba

Zakoni kojima se propisuje rad sustava javnog emitiranja u Bosni i Hercegovini sadrže određene mehanizme za očuvanje institucionalne neovisnosti i uređivačke neovisnosti, utvrđene Preporukom broj: R(96)10. Međutim, suprotno odredbama Preporuke, njima se ne zabranjuje svaki oblik cenzure programskih sadržaja javnih emitera ili svaki oblik kontrole aktivnosti organizacija koje se bave javnim emitiranjem od strane trećih osoba ili tijela, osim u izuzetnim slučajevima, kada je to propisano zakonom.³⁹ Osim toga, odredbama četiri zakona o javnom emitiranju ne zabranjuje se članovima rukovodnih tijela i osoblju da primaju nautputke od pojedinaca ili tijela izvan organizacije javnog emitera.⁴⁰

Mehanizmi za sprečavanje sukoba interesa su nedostatni. Primjerice, članovi rukovodnih tijela i glavni ravnatelji mogu primiti novac ili imati vlasnički udio u kapitalu komercijalnih emitera, što bi ih dovelo u sukob interesa u obnašanju funkcije u upravnom odboru. Preporukom broj: R(96)10 propisuje se da članovi nadzornih tijela javnih emitera ne mogu, izravno ili neizravno, obnašati funkciju, primiti nadoknadu ili imati interes u poduzećima ili drugim organizacijama iste ili srodne djelatnosti, ukoliko ih takva njihova uloga dovodi u sukob interesa s njihovom funkcijom u nadzornom tijelu.⁴¹

Preporuka

Zakonom o Javnom radiotelevizijskom sustavu trebalo bi zabraniti svaki oblik cenzure programskih aktivnosti javnih emitera, kao i svaki oblik *a priori* kontrole aktivnosti javnih emitera od strane trećih osoba ili tijela, osim u izuzetnim slučajevima, propisanim zakonom.

Zakonom o Javnom radiotelevizijskom sustavu trebalo bi biti zabranjeno članovima rukovodnih tijela i zaposlenima javnih emitera, uključujući tu i ravnatelje, da prihvataju nautputke bilo koje vrste od pojedinaca ili tijela izvan organizacije, ili da primjenjuju te nautputke, bez suglasnosti upravnoga odbora organizacije, sukladno nadležnostima nadzornih tijela.

³⁹ Smjernica IV. u Dodatku Preporuci Vijeća Europe, broj: R(96)10.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Smjernica III.2 u Dodatku Preporuci Vijeća Europe, broj: R(96)10.

Zakonom o Javnom radiotelevizijskom sustavu potrebno je propisati da članovi nadzornih tijela javnih emitera i glavni ravnatelji ne mogu, izravno ili neizravno, obnašati funkciju, primati nadoknadu ili imati interes u poduzećima ili drugim organizacijama iste ili srodne djelatnosti, ukoliko ih takva njihova uloga dovodi u sukob interesa s njihovom funkcijom.

Izbor i imenovanje rukovodnih tijela javnih emitera

Pregled

Zakon o Javnom radiotelevizijskom sustavu ne sadrži nikakve odredbe o izboru i imenovanju rukovodnih tijela i glavnih ravnatelja javnih emitera. Zakonom o BHRT-u, Zakonom o RTRS-u i Zakonom o RTV-u FBiH propisuje se da parlamenti imenuju i razrješavaju članove upravnih odbora javnih emitera. Međutim, javni emiteri primjenjuju različite procedure izbora i imenovanja. U slučaju RTRS-a i BHRT-a, Regulatorna agencija za komunikacije ima ulogu u odabiru i priprema popis kandidata, koji su ušli u uži izbor⁴², dok popis kandidata koji su ušli u uži izbor za odabir kandidata za članove Upravnog odbora RTV-a FBiH dostavlja Povjerenstvo za izbor i imenovanja oba doma Parlamenta Federacije BiH.⁴³

Zakonom o RTRS-u propisuje se da Narodna skupština RS može odbiti imenovanje članova s popisa, koji je dostavila Regulatorna agencija za komunikacije.⁴⁴ U tom slučaju, Regulatorna agencija za komunikacije dužna je ponoviti proceduru imenovanja. Zakonom o BHRT-u i Zakonom o RTV-u FBiH ne dopušta se Parlamentarnoj skupštini BiH i Parlamentu Federacije BiH da odbiju kandidate koji su ušli u uži izbor.

Raščlamba

Slično situaciji u drugim državama, državni i entitetski parlamenti u Bosni i Hercegovini imaju ključnu ulogu u postupku imenovanja i razrješjenja članova upravnih odbora javnih emitera. Pohvalno je što Zakon o RTRS-u i Zakon o BHRT-u, zahvaljujući svojim odredbama, kojima se zahtijeva da Regulatorna agencija za komunikacije sačini popis kandidata, koji su ušli u uži izbor, štite javne emitere od političkog utjecaja.

Nasuprot tome, uži izbor kandidata za članove Upravnog odbora RTV-a FBiH priprema Povjerenstvo za izbor i imenovanja oba doma Parlamenta Federacije BiH. S obzirom na to da

⁴² Članak 46. (1) Zakona o RTRS-u, članak 26. Zakona o BHRT-u.

⁴³ Članak 25. Zakona o RTV-u FBiH.

⁴⁴ Članak 46. (4) Zakona o RTRS-u.

Povjerenstvo djeluje u sastavu Parlamenta, to znači da Parlament Federacije BiH vrši nominaciju i imenovanje članova Upravnog odbora RTV-a FBiH. Iako i u drugim državama postoje slični propisi, bilo bi poželjno da se zakonima o radu javnih emitera ograniče prilike za ostvarenje političkog utjecaja u postupku imenovanja. Podjela ovih ovlasti između Parlamenta Federacije BiH i drugog neovisnog tijela, poput, Regulatorne agencije za komunikacije, osigurala bi zaštitu od političkog utjecaja. U isto vrijeme, imajući u vidu federalno ustrojstvo Bosne i Hercegovine, davanjem ovlasti Regulatornoj agenciji za komunikacije u oblasti imenovanja, osiguralo bi se da se uži izbor kandidata za Upravni odbor RTV-a FBiH vrši razmatranjem njihovog profesionalnog i stručnog znanja, a ne razmatranjem njihove nacionalne pripadnosti. Prema tome, preporučuje se da se zakonima kojima se propisuje rad javnih emitera, Regulatornoj agenciji za komunikacije povjere ovlasti za imenovanje članova upravnih odbora tri javna emitera, uključujući tu i RTV FBiH.

Također, zabrinjava činjenica da Narodna skupština Republike Srpske može odbiti nominirane kandidate. Takve ovlasti Narodnoj skupštini daju punu kontrolu nad postupkom imenovanja članova Upravnog odbora RTRS-a, i izlažu ovog javnog emitera opasnosti od političkog utjecaja. Osim toga, Zakon o RTRS-u ne propisuje razloge zbog kojih može doći do odbijanja imenovanja članova, koje je nominirala Regulatorna agencija za komunikacije. U praksi se može desiti da Narodna skupština Republike Srpske odbije kandidate, koji su ušli u uži izbor, iz političkih razloga. Preporučuje se da se u zakonima, kojima se propisuje rad javnih emitera, utvrdi da parlamenti ne mogu odbiti kandidate, koji su ušli u uži izbor odlukom Regulatorne agencije za komunikacije.

U interesu usuglašavanja, preporučuje se da se zakonima, kojima se propisuje rad Javnog radiotelevizijskog sustava, utvrde načela imenovanja članova rukovodnih tijela javnih emitera. Ovim načelima potrebno je osigurati ravnopravnu zastupljenost osoba oba spola, transparentan postupak imenovanja i javnu raspravu s potencijalnim kandidatima za članove upravnih odbora tri javna emitera.

Preporuke

Zakonima kojima se propisuje rad Javnog radiotelevizijskog sustava potrebno je Regulatornoj agenciji za komunikacije povjeriti ovlasti za izradu popisa kandidata koji su ušli u uži izbor za članove upravnih odbora sva tri javna emitera i dostavljanje tih popisa državnom i entitetskim parlamentima.

Zakonima, kojima se regulira rad Javnog radiotelevizijskog sustava, trebalo bi biti propisano da parlamenti ne mogu odbiti popis kandidata koji su ušli u uži izbor za članove upravnih odbora, koji je dostavila Regulatorna agencija za komunikacije.

Zakonima, kojima se regulira rad Javnog radiotelevizijskog sustava, potrebno je propisati organiziranje javne rasprave u svezi s imenovanjem kandidata za članove upravnih odbora koji su ušli u uži izbor, te omogućiti stručnim organizacijama i organizacijama građanskog društva da daju komentare u svezi s postupkom njihovog imenovanja i da im postave pitanja.

Zakonima, kojima se regulira rad Javnog radiotelevizijskog sustava, potrebno je utvrditi načela imenovanja članova upravnih odbora sva tri javna emitera. Ova načela trebala bi osigurati ravnopravnu zastupljenost osoba oba spola, transparentan postupak odabira i javnu raspravu s potencijalnim kandidatima za članove upravnih odbora sva tri javna emitera.

Razrješenje članova upravnih odbora i glavnih ravnatelja

Pregled

Zakon o BHRT-u, Zakon o RTRS-u i Zakon o RTV-u FBiH, sadrže identične razloge za razrješenje članova upravnih odbora, kao što su ostavka, neopravdan izostanak sa tri uzastopne sjednice upravnog odbora i nesudjelovanje u radu upravnog odbora u razdoblju od tri mjeseca.⁴⁵ Osim toga, parlamenti imaju ovlasti da donesu odluku o razrješenju člana upravnog odbora na preporuku Regulatorne agencije, ukoliko član upravnog odbora nije ispoštovao uvjete iz dopusnice sustava i/ili dopusnice javnog emitera.⁴⁶

Za razliku od druga dva zakona, Zakon o RTV-u FBiH daje Parlamentu Federacije BiH ovlasti za kolektivno razrješenje Upravnog odbora. Parlament Federacije BiH nadležan je za donošenje odluke o razrješenju Upravnog odbora u slučajevima kada Regulatorna agencija za komunikacije ustanovi da Upravni odbor nije ispoštovao uvjete iz dopusnice sustava i/ili dopusnice servisa, što je dovelo do ozbiljnog kršenja ili narušavanja interesa ili prava bilo kojeg od konstitutivnih naroda ili ostalih, te u slučajevima ponovljenog ili nastavljenog narušavanja ili kršenja navedenih interesa ili prava.⁴⁷ Osim toga, Parlament Federacije BiH može razriješiti Upravni odbor u cjelini ili svakog člana pojedinačno, ukoliko se utvrdi da u

⁴⁵ Članak 46. (7) Zakona o RTRS-u, članak 25. (3) Zakona o RTV-u FBiH, članak 26. (3) Zakona o BHRT-u.

⁴⁶ Članak 46. (8) Zakona o RTRS-u, članak 25. (4) Zakona o RTV-u FBiH, članak 26. (4) Zakona o BHRT-u.

⁴⁷ Članak 25. (5) Zakona o RTV-u FBiH.

svom radu krši zakone Bosne i Hercegovine, zakone Federacije BiH, ili se utvrdi loše i nesavjesno poslovanje.⁴⁸

Zakon o BHRT-u, Zakon o RTRS-u i Zakon o RTV-u FBiH, propisuju slične razloge za razrješenje glavnog ravnatelja.⁴⁹ Ti razlozi obuhvataju: ostavku, razloge koji mogu dovesti do raskida ugovora o zaposlenju, neispunjavanje službenih dužnosti sukladno zakonu, razloge utvrđene odredbama dopusnice sustava ili servisa, razloge utvrđene statutom, općim aktima emitera ili ugovorom o zaposlenju. Osim toga, člankom 36. Zakona o RTV-u FBiH propisuje se sljedeće: „Upravni odbor dužan je razriješiti glavnog ravnatelja, ukoliko Regulatorna agencija procijeni da glavni ravnatelj ne vrši svoje obveze sukladno dopusnici sustava/servisa, u slučaju da je takvo neizvršavanje rezultiralo ozbiljnim narušavanjem ili kršenjem prava bilo kojeg od konstitutivnih naroda ili ostalih.”⁵⁰

Zakon o BHRT-u, Zakon o RTRS-u i Zakon o RTV-u FBiH ne sadrže odredbe o neovisnom sudskom preispitivanju odluka o razrješenju članova upravnog odbora ili glavnog ravnatelja. Odredbama navedenih zakona, također, ne zahtijeva se davanje obrazloženja odluka o razrješenju članova upravnog odbora.

Raščlamba

Sukladno Preporici broj: R(96)10, Zakonom o BHRT-u, Zakonom o RTRS-u i Zakonom o RTV-u FBiH, propisuje se da članove upravnog odbora mogu razriješiti parlamenti, tj. tijela koja su ih imenovala. Razlozi koji mogu dovesti do razrješenja usuglašeni su s međunarodnim standardima.

Međutim, zabrinjava činjenica da Zakon o RTV-u FBiH predviđa mogućnost kolektivnog razrješenja. Ova odredba suprotna je modernoj pravnoj teoriji, koja je zasnovana na ideji odgovornosti pojedinca. Osim toga, traženje kolektivne odgovornosti neopravdano je u kontekstu upravnog odbora. U takvim tijelima članovi se biraju pojedinačno i nemaju utjecaja na postupke ostalih članova. Oni djeluju neovisno, i od njih se očekuje donošenje odluka o konkretnim pitanjima sukladno vlastitom mišljenju. Konačno, nije nužno insistirati na kolektivnoj odgovornosti upravnog odbora, jer postoji mogućnost utvrđivanja pojedinačne odgovornosti članova odbora. Prema tome, preporučuje se brisanje odredaba o kolektivnoj odgovornosti.

⁴⁸ Članak 25. (6) Zakona o RTV-u FBiH.

⁴⁹ Članak 36. Zakona o RTV-u FBiH, članak 53. Zakona o RTRS-u, i članak 33. Zakona o BHRT-u.

⁵⁰ Članak 36. Zakona o RTV-u FBiH.

Nepostojanje mehanizma zaštite od samovoljnog ili politički motiviranog razrješenja, također, predstavlja problem. Zakon o BHRT-u, Zakon o RTRS-u i Zakon o RTV-u FBiH, trebali bi sadržavati odredbe kojima se propisuje obveza davanja obrazloženja odluke o razrješenju člana upravnog odbora ili glavnog ravnatelja, uz mogućnost osporavanja takve odluke na sudu.

Preporuke

Zakoni, kojima se regulira rad Javnog radiotelevizijskog sustava, trebali bi precizirati mehanizme za zaštitu od samovoljnog razrješenja članova upravnog odbora i glavnih ravnatelja. U Pravilima je potrebno propisati da je potrebno dati obrazloženje svake odluke o razrješenju člana upravnog odbora, te da se protiv takve odluke može uložiti žalba sudu. Kolektivno razrješenje ne bi trebalo biti dopušteno.

Odgovornost prema javnosti

Osvrt

Zakonima o radu Javnog radiotelevizijskog sustava uspostavljeni su mehanizmi kojima se osigurava odgovornost javnih emitera u Bosni i Hercegovini prema javnosti. Ti mehanizmi uključuju obvezu javnih emitera da dostave izvješće o svojim aktivnostima, izvješće o financijskom poslovanju, kao i izjave o obvezama javnih emitera prema javnosti.

Zakonom o BHRT-u, Zakonom o RTRS-u i Zakonom o RTV-u FBiH, od upravnih odbora traži se da parlamentu i javnosti predoče godišnja financijska izvješća, programski plan i izvješće o njegovom ostvarenju.⁵¹ Zakonom se svakom građaninu omogućava da dostavi prigovor i da prijedlog u svezi s planom i izvješćima.⁵² Svake godine, glavni ravnatelj trebao bi pripremiti financijski plan za iduću godinu, te dostaviti upravnom odboru izvješće o poslovanju za prethodnu godinu.⁵³

Zakon o Javnom radiotelevizijskom sustavu obvezuje glavnog ravnatelja da ugovori godišnju reviziju korporacije, koju će izvršiti neovisna institucija za reviziju.⁵⁴ Zakon o BHRT-u,

⁵¹ Članak 29. (k) Zakona o BHRT-u, članak 48. (1) (g) i članak 13. (8) Zakona o RTRS-u, članak 38. (8) Zakona o RTV-u FBiH, članak 29. (k) i članak 38. (9) Zakona o RTV-u FBiH.

⁵² Članak 13. (9) Zakona o RTRS-u i članak 38. (10) Zakona o RTV-u FBiH.

⁵³ Članak 21. i 33 (6) Zakona o BHRT-u, članak 40. Zakona o RTRS-u, članak 35. (6) Zakona o RTV-u FBiH.

⁵⁴ Članak 15. (1) (k) Zakona o BHRT-u, članak 28. (1) (k) Zakona o BHRT-u.

Zakon o RTRS-u i Zakon o RTV-u FBiH, propisuju obvezu vršenja revizije godišnjeg poslovanja od strane neovisne institucije za reviziju.⁵⁵ Zakonom o RTRS-u propisuje se da revizija mora biti izvršena sukladno metodologiji i pod nadzorom Odjela za reviziju javnog sektora pri Uredu glavnog revizora RS, dok se Zakonom o RTV-u FBiH iste ovlasti povjeravaju službeniku za reviziju pri Uredu za reviziju institucija u FBiH.⁵⁶

U Zakonu o Javnom radiotelevizijskom sustavu navodi se sljedeće: „Osnovni zadatak javnih radiotelevizijskih servisa jeste da plasmanom raznovrsnih i vjerodostojnih informacija istinito informiraju javnost o političkim, gospodarskim, socijalnim, zdravstvenim, kulturnim, obrazovnim, znanstvenim, religijskim, ekološkim, športskim i drugim događajima, potiču demokratske procese, osiguraju odgovarajuću zastupljenost nepristranih vijesti i programa o aktualnim dešavanjima, u udarno i u drugo vrijeme, informativnog, kulturno-umjetničkog, obrazovnog, dječjeg, športskog i zabavnog programa, te da programi najviše kvalitete budu dostupni javnosti u Bosni i Hercegovini”.⁵⁷

Konkretna programska odgovornost javnih emitera utvrđene su odredbama, kojima se propisuju programska načela u okviru Zakona o Javnom radiotelevizijskom sustavu, Zakona o RTRS-u i Zakona o RTV-u FBiH.⁵⁸ Odredbe o programskim načelima identične su u tri zakona i njima se propisuje da javni emiteri moraju služiti interesu javnosti. Javni emiteri, kako se navodi odredbama navedenih zakona, dužni su: „osigurati raznovrstan i izbalansiran radijski i televizijski program, koji ispunjava visoke etičke standarde i standarde kvalitete, poštivanje ljudskog života, dostojanstva i fizičkog integriteta ličnosti i promoviranje demokratskih sloboda, socijalne pravde i međunarodnog razumijevanja i mira.” Zakonom se od javnih emitera traži da uvažavaju etničke, tradicijske, vjerske, kulturne, jezične i druge značajke konstitutivnih naroda i svih građana Bosne i Hercegovine. Program bi, također, trebao afirmirati kulturne i druge potrebe nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini i odražavati poštivanje njihovih Ustavom zajamčenih prava, te osigurati ravnopravnu zastupljenost sadržaja, koji odgovaraju tradiciji i baštini sva tri naroda i adekvatnu zastupljenost *ostalih*. Javni emiteri obvezni su, kako se u Zakonu navodi: „proizvoditi i uređivati programe sukladno najvišim profesionalnim kriterijima, uz poštivanje umjetničkih i stvaralačkih sloboda, neovisno o stajalištu državnih tijela, političkih stranaka i drugih

⁵⁵ Članak 22. Zakona o BHRT-u, članak 41. Zakona o RTRS-u.

⁵⁶ Članak 41. (2) Zakona o RTRS-u, članak 20. Zakona o RTV-u FBiH.

⁵⁷ Članak 5. Zakona o Javnom radiotelevizijskom sustavu.

⁵⁸ Članak 26. Zakona o Javnom radiotelevizijskom sustavu, članak 38. Zakona o RTV-u FBiH, članak 13. Zakona o RTRS-u.

interesnih skupina”.⁵⁹ Zakonom o BHRT-u ne utvrđuju se programska načela. U Zakonu se samo navodi da će programi biti prilagođeni potrebama konstitutivnih naroda i građana Bosne i Hercegovine.⁶⁰

Raščlamba

Zakon o Javnom radiotelevizijskom servisu Bosne i Hercegovine sadrži odredbe, koje se odnose na javnu odgovornost. Ovo je sukladno Rezoluciji Vijeća Europe o budućnosti javnih emitera, koja propisuje da „javni emiteri moraju biti izravno odgovorni javnosti“.⁶¹ Tri javna emitera imaju obvezu podnositi redovita izvješća parlamentima i javnosti o svojim aktivnostima. Također je pohvalno to što reviziju poslovanja korporacije i tri emitera obavljaju neovisne revizorske institucije.

Usprkos ovim pozitivnim aspektima, mehanizmi javne odgovornosti tri javna emitera i korporacije nedostatni su i nepotpuni. Ta slabost proizlazi iz činjenice što, suprotno Preporuci Odbora ministara Vijeća Europe Rec (2007) 3 o mandatu javnih medijskih servisa,⁶² Zakon o RTV-u FBiH, Zakon o RTRS-u i Zakon o BHRT-u, ne ističu i ne daju prednost javnoj misiji javnih emitera. Iako je Zakonom o Javnom radiotelevizijskom sustavu definirana svrha Javnog RTV servisa, ona nije predviđena pojedinačnim zakonima o javnim radiotelevizijskim servisima. Kao posljedica toga, upitno je može li auditorij pozivati na odgovornost javne emitere za svoj rad. Pored toga, zakonima nije precizirano da javni emiteri trebaju biti pod stalnom kontrolom javnosti i da ih se može pozivati na odgovornost zbog neispunjenja planiranih aktivnosti.

Suprotno Rezoluciji Vijeća Europe o budućnosti javnih emitera, od javnih emitera i korporacije ne zahtijeva se da redovito distribuiraju informacije o svojim aktivnostima. Nisu definirane ni procedure kojima se omogućava gledateljima i slušateljima da daju primjedbe na način na koji javni emiteri obavljaju svoje aktivnosti.

Nažalost, ni zakoni o Radiotelevizijskom servisu niti Zakon o Javnom radiotelevizijskom sustavu, ne propisuju kontrolu sadržaja emitiranja, koja ima za cilj pružanje jamstva o ispunjenju mandata javnih RTV servisa. Interni mehanizmi revizije stupnja ispunjenja mandata javnih RTV servisa od strane javnosti, te žalbeni mehanizmi, dostupni su

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Članak 8. (2) i (3) Zakona o BHRT.

⁶¹ Vidi Rezoluciju Vijeća Europe o budućnosti javnih emitera, *ibid.*

⁶² Preporuka Odbora ministara Vijeća Europe Rec (2007) 3 državama članicama o mandatu javnih medijskih servisa u informacijskom društvu, *ibid.*

gledateljima i slušateljima javnih emitera u drugim državama. Primjerice, BBC ima posebno tijelo pod nazivom: *Odjel za žalbe na rad uredništva*, koje se bavi ozbiljnim žalbama o kršenju uređivačkih standarda od strane BBC-a. Ako podnositelji žalbe nisu zadovoljni nalazima Odjela za žalbe na rad uredništva, mogu podnijeti žalbu Odjelu Upravnog odbora za žalbe na program. Preporučuje se da javni emiteri uspostave interne žalbene mehanizme, koji će rješavati konkretne probleme u svezi s obavljanjem njihovih dužnosti kao Javnog servisa.

Preporuke:

Zakonima, koji se tiču javnog radiotelevizijskog sustava, mora biti propisano da se javni emiteri nalaze pod stalnom javnom kontrolom i da ih se može pozivati na odgovornost zbog neispunjenja planiranih aktivnosti.

Od javnih emitera i korporacije mora se zahtijevati da redovito distribuiraju informacije o svojim aktivnostima.

Od javnih emitera mora se zahtijevati da uspostave interne žalbene mehanizme, koji će omogućiti gledateljima i slušateljima da daju primjedbe na način na koji javni emiteri obavljaju svoju dužnost kao javni servisi.

Financiranje

Opći pregled

Zakoni o trima javnim radiotelevizijskim servisima sadrže odredbe o imovini emitera. Zakonom o BHRT-u i Zakonom o RTV-u BiH propisuje se da se imovina oba emitera sastoji od imovine prenesene u njihovo vlasništvo u postupku likvidacije Javnog poduzeća Radiotelevizija Bosne i Hercegovine, te od sredstava zakonito stečenih iz drugih izvora.⁶³ Zakon o RTRS-u ne sadrži odredbe koje se odnose na njegovu imovinu.

Zakonom o Javnom radiotelevizijskom sustavu propisuje se da je svako kućanstvo, kao i pravni subjekt u Bosni i Hercegovini, koje posjeduje radio ili televizijski prijemnik, obvezno plaćati mjesečnu RTV pristojbu za posjedovanje prijemnika.⁶⁴ Glavne aktivnosti javnih

⁶³ Članak 19. Zakona o BHRT-u.

⁶⁴ Članak 17. Zakona o Javnom radiotelevizijskom sustavu.

emitera financiraju se iz prihoda prikupljenih RTV pristojbama.⁶⁵ Pravna je pretpostavka da svako kućanstvo posjeduje najmanje jedan prijemnik.⁶⁶ Jednom godišnje, RAK bi trebao obaviti reviziju i predložiti iznos RTV pristojbe.⁶⁷ Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine odlučuje o iznosu RTV pristojbe u roku od 30 dana od podnošenja prijedloga od strane RAK-a.⁶⁸

Zakonom o Javnom radiotelevizijskom sustavu propisano je da se prihod od RTV pristojbe i neto dohodak od marketinga čuvaju na utvrđenom *jedinstvenom računu*.⁶⁹ Organizacije koje prodaju reklame u ime javnih emitera obvezne su uplatiti prikupljeni iznos na utvrđeni *jedinstveni račun*. Članovi Odbora sustava određeni su kao povjerenici i izvršitelji utvrđenog *jedinstvenog računa*.⁷⁰ RTV FBiH i RTRS imaju pravo na 25% neto dohotka od prodaje reklama i 25% ukupnog prihoda od RTV pristojbe. Pedeset posto zarade od prodaje reklama i pedeset posto od prihoda od RTV pristojbe mora biti izdvojeno za BHRT.⁷¹ Nasuprot tome, Zakonom o RTV-u FBiH propisano je da se prihodi RTV-a od marketinga moraju prvenstveno koristiti za financiranje vlastitih aktivnosti.⁷²

Svaki javni emiter ima izravan uvid u naplatu i raspodjelu RTV pristojbe u svakom trenutku.⁷³

Javni emiteri mogu emitirati plaćene reklame i prihvatati sponzoriranje programa. Vijeće RAK-a utvrđuje iznos cijene reklame i njen raspored emitiranja u udarnom terminu.⁷⁴ Zakonom o Javnom radiotelevizijskom sustavu definirana su detaljna pravila o reklamiranju i sponzoriranju.

Javni emiteri mogu ostvarivati prihod djelovanjem u sklopu svojih glavnih aktivnosti, što podrazumijeva komercijalizaciju autorskih i srodnih prava, produkciju i prodaju audiovizualnih uradaka, pružanje usluga teleteksta, te druge usluge.⁷⁵

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Članak 19. Zakona o Javnom radiotelevizijskom sustavu.

⁶⁷ Članak 22. Zakona o Javnom radiotelevizijskom sustavu.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Članak 23. Zakona o Javnom radiotelevizijskom sustavu.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Članak 18. Zakona o RTV-u FBiH.

⁷³ Članak 23. Zakona o Javnom radiotelevizijskom sustavu.

⁷⁴ Članak 31. Zakona o Javnom radiotelevizijskom sustavu

⁷⁵ Članak 20. stavka (2) Zakona o BHRT-u, članak 38. stavka (3) Zakona o RTRS-u i članak 18. stavka (4) Zakona o RTV-u FBiH.

Zakonom o Javnom radiotelevizijskom sustavu propisano je da troškove korporacije podmiruju javni emiteri „na osnovu korištenja definiranog ugovorom“.⁷⁶

Raščlamba

Model financiranja Javnog radiotelevizijskog servisa u Bosni i Hercegovini je mješovit. Obuhvata RTV pristojbu i prihod od marketinškog oglašavanja. Mješoviti izvori financiranja Javnog radiotelevizijskog servisa sukladni su medijskim standardima.⁷⁷

Propis, koji se odnosi na financiranje i na imovinu javnih emitera u Bosni i Hercegovini, problematičan je iz nekoliko razloga. Suprotno međunarodnim standardima,⁷⁸ on ne daje jamstvo da su trima javnim emiterima osigurana sredstva za ispunjenje njihove zadaće. Pravnim okvirom propisuje se da javni emiteri dijele sredstva stečena u postupku likvidacije Javnog poduzeća Radiotelevizija Bosne i Hercegovine. Međutim, nije razmotrena činjenica je li ta imovina potrebna za ispunjenje njihovog mandata i koje dodatne državne subvencije su potrebne, kako bi se podmirili tehnički i administrativni troškovi. Pored toga, suprotno Preporuci (2003) 9, Zakon ne definira mehanizme državnih subvencija za podmirenje tehničkih i administrativnih troškova javnih emitera, kako bi se mogli prilagoditi novoj digitalnoj sredini i biti spremni na prelazak na digitalno emitiranje, 17. lipnja 2015. godine.

Također, pravni okvir u smislu financiranja javnih emitera ne štiti javne emitere od postajanja pretjerano ovisnih o prihodu od marketinškog oglašavanja i, kao posljedicu toga, skretanja s glavnog mandata javnog emitera u smislu programa. Ovo se može riješiti nametanjem krajnjeg limita na omjer ukupnih sredstava, koja se mogu prikupiti putem marketinga, primjerice, 25%. Kod mnogih javnih emitera u Europi, komercijalni prihod varira između 10 i 20 %. Tako je, primjerice, u BNT-u (Bugarska – 16,6%), CT-u (Češka Republika – 12,6%), ARD-u i ZDF-u (Njemačka – 11,3 i 11,9%), France Télévisions (Francuska – 19,8%), ERT-u (Grčka – 13,8%) i u Magyar Televizio (Mađarska – 10,4%).⁷⁹

⁷⁶ Članak 14. Zakona o Javnom radiotelevizijskom sustavu.

⁷⁷ Vidi Preporuku (2007) 3 Odbora ministara Vijeća Europe, od 31. siječnja 2007. godine o mandatu javnih medijskih servisa u informacijskom društvu, kojom se potvrđuje mogućnost već ustaljenog financiranja kroz naknade za dopusnice, državni proračun i marketinško oglašavanje.

⁷⁸ U Rezoluciji Vijeća Europe o budućnosti javnih emitera, države su se obvezale „održavati i, gdje je potrebno, uspostaviti odgovarajući i siguran financijski okvir, koji jamči javnim emiterima sredstva potrebna za ispunjenje njihove misije“. Pored toga, Preporuka Vijeća Europe (2003) 9⁷⁸ zahtijeva od država članica da pruže javnim emiterima mogućnost pristupa potrebnim financijskim sredstvima, kako bi mogli ispuniti mandat Javnog servisa.

⁷⁹ Vidi „The Future or Funeral?“ (Budućnost ili sahrana), Vodič kroz regulaciju javnih medijskih servisa u Europi, str. 88.

Iako je pohvalno to što RTV pristojbu predlaže RAK, Zakonom o Javnom radiotelevizijskom sustavu nije predviđeno sudjelovanje javnih emitera u reviziji i utvrđivanju RTV pristojbe. Ovo je u suprotnosti s Preporukom broj: R (96) 10, kojom se predviđaju konzultacije s javnim emiterima, kada su u pitanju kretanja troškova njihovih aktivnosti.

Pravni okvir ne sadrži pravila kojima se ograničava korištenje RTV pristojbe i drugih javnih financija za nelojalno natjecanje s privatnim emiterima. Uvijek postoji rizik da će javni emiteri, s pristupom prihodima od marketinškog oglašavanja, iskoristiti svoje javne financije za nelojalnu marketinšku konkurenciju (primjerice, *damping* cijene). Zato se preporučuje da se zakonima o Javnom radiotelevizijskom servisu izravno zabrane *damping* cijene, na što se zatim mogu pozivati privatni emiteri. U svrhu poštenog natjecanja, zakonom bi se morao uspostaviti nadzorni mehanizam u oblasti korištenja javnih financija od strane javnih emitera. Komunique Europske komisije, od 2. srpnja 2009. godine o primjeni državnih pravila o financijskoj pomoći javnim emiterima⁸⁰ naglašava, u smislu kontrole sustava financiranja javnih emitera, da su države članice:

„[...] dužne osigurati redovitu i učinkovitu kontrolu korištenja javnih financija, kako bi se spriječilo prekomjerno plaćanje i prekomjerno subvencioniranje jednih na štetu drugih (*cross-subsidiation*), te kako bi se nadgledala razina korištenja ‘pričuva javnih servisa.’“⁸¹

Glavni problem u svezi s reguliranjem financiranja jeste određivanje udjela koji svaki emiter može tražiti od RTV pristojbe i prihoda od marketinga. Zakonom nije predviđen takav udio za korporaciju, što njen rad čini problematičnim. Preporučuje se da javni emiteri i korporacija, periodično odlučuju o tome kako raspodijeliti prihod RTV pristojbe, sukladno svojim potrebama. Ova preporuka sukladna je Preporuci broj: R (96) 10, kojom se navodi da „u slučajevima kad se sredstva ili prihod od dopusnice za rad mora dijeliti među nekoliko organizacija javnih emitera, to treba učiniti na način koji će ravnomjerno zadovoljiti potrebe svih uključenih organizacija“.

⁸⁰ Komunique Europske komisije od 2. srpnja 2009. godine o primjeni državnih pravila o financijskoj pomoći javnim emiterima, OJ 2009, C 257, str. 1.

⁸¹ Rec.77, *Ibid.*

Preporuke

Zakonom o javnom radiotelevizijskom sustavu trebalo bi biti propisano da se javnim emiterima moraju osigurati neophodna sredstva, kako bi mogli ispunjavati svoje zadaće i definirati mehanizme redovitih raščlamba svojih potreba i osiguranja javnih financija, kako bi mogli djelovati u novoj digitalnoj sredini.

Zakonom o Javnom radiotelevizijskom sustavu trebalo bi biti propisano da se RTV pristojba utvrđuje u konzultaciji s javnim emiterima.

Zakonima o javnim radiotelevizijskim servisima moralo bi se zabraniti javnim emiterima da se bave nelojalnim marketinškim natjecanjem, te omogućiti privatnim emiterima da se žale u takvim slučajevima. Zakon bi, također, trebao sadržavati mehanizme neovisnog nadzora korištenja prihoda od RTV pristojbe ili javnih financija, kako bi se osiguralo da javni emiteri ne predstavljaju nepoštenu konkurenciju privatnim emiterima.

Zakon o Javnom radiotelevizijskom sustavu trebalo bi izmijeniti i dopuniti, kako bi se osiguralo da javni emiteri i korporacija odlučuju o raspodjeli RTV pristojbe na način koji će ravnomjerno zadovoljiti potrebe emitera i korporacije.

Odnosi između javnih emitera i korporacije

Opći pregled

Zakonom o RTRS-u propisuje se da je RTRS dužan surađivati s drugim javnim emiterima, kako bi osigurao produkciju najkvalitetnijeg programa i učinio ga dostupnim na teritoriju Republike Srpske.⁸² Zakoni o druga dva javna emitera ne sadrže slične odredbe.

Zakonom o Javnom radiotelevizijskom sustavu predviđena je uspostava korporacije, kojom zajednički upravljaju tri javna emitera.⁸³ S istim pravima i obvezama prema sva tri javna emitera, mandat korporacije podrazumijeva uvođenje novih tehnologija i rad prijenosne mreže. Pored toga, odgovorna je za međunarodno predstavljanje javnih RTV servisa, prava u svezi sa stranim programom, rukovođenje imovinom i tehničkim sredstvima, rukovođenje

⁸² Članak 10. Zakona o RTRS-u.

⁸³ Članak 12. stavka (1) i stavka (2) Zakona o Javnom radiotelevizijskom sustavu.

oglašavanjem, te za usklađivanje različitih sustava, politika rada i postupaka između postojeća tri javna emitera.⁸⁴

U ime sva tri javna emitera, korporacija:

- Prodaje televizijske, radijske i multimedijalne oglase;
- Razvija i koordinira pravnu regulativu i pružanje pravnih usluga javnim RTV servisima;
- Promovira i koordinira tehnički razvoj i uvođenje novih tehnologija;
- Osigurava zajedničko korištenje tehničkih, finansijskih i kadrovskih potencijala;
- Izrađuje strategiju za multimedijalne usluge javnih RTV servisa;
- Omogućava zajedničko korištenje i upravljanje arhivskom građom za potrebe interne i vanjske komunikacije;
- Nabavlja strane programe; radi ostvarivanja međunarodnih veza;
- Pruža administrativnu i drugu pomoć upravnim tijelima;
- Naručuje ispitivanje javnog mišljenja i medijskog tržišta;
- Prodaje televizijske, radijske i multimedijalne marketinške usluge;
- Koordinira resursima za prikupljanje sadržaja za informativne emisije, što podrazumijeva i regionalna informacijsko-tehnička središta;
- Koordinira politiku i strategiju upravljanja ljudskim potencijalima javnih RTV servisa;
- Koordinira poslovne i razvojne planove, finansijsko poslovanje i postupke unutarnje revizije;
- Omogućava zajedničku godišnju finansijsku reviziju; radi pružanja usluga prijenosa za javne RTV servise; i
- Koordinira korištenje i upravljanje tehničkim resursima, imovinom i infrastrukturom informacijske tehnologije.⁸⁵

Prema istom Zakonu, sjedište korporacije je u sjedištu BHRT-a, a organizacijske jedinice ima u Sarajevu, Banjaluci i Mostaru.⁸⁶

Raščlamba

Reguliranje odnosa među trima javnim emiterima, te između njih i korporacije, stvar su više političkog, ekonomskog i rukovodnog izbora, nego medijskih standarda. Međutim, mogu se iznijeti sljedeća zapažanja u svezi s trima javnim emiterima, te u svezi s koherentnošću Javnog radiotelevizijskog sustava:

⁸⁴ Članak 12. stavka (3) i članak 13 stavka (2) Zakona o Javnom radiotelevizijskom sustavu.

⁸⁵ Članak 6. Zakona o Javnom radiotelevizijskom sustavu.

⁸⁶ Članak 13. stavka (3) i članak 12. stavka (4) Zakona o Javnom radiotelevizijskom sustavu.

Zakonima tri javna emitera nije detaljno reguliran odnos među njima. Do izvjesne mjere, značajan dio djelatnosti Javnog radiotelevizijskog sustava ovisi o korporaciji, s obzirom na to da ona mora osigurati i koordinirati suradnju među trima javnim emiterima. Zakonom o Javnom radiotelevizijskom sustavu date su značajne ovlasti korporaciji, kako bi mogla koordinirati Javni RTV sustav.

Budući da osnivanje korporacije ovisi isključivo o tri javna emitera, njihovo odugovlačenje u ostvarenju tog zadatka sugerira da su nesprenni za suradnju.

Kako bi se izbjegla daljnja kašnjenja, preporučuje se da Vlada osnuje radnu skupinu, koja će se sastojati od predstavnika triju emitera i ostalih sudionika u procesu, a koja bi radila na osnivanju korporacije. Kao što je to navedeno u gornjem dijelu teksta, preporučuje se da se rad korporacije financira kroz prihode od RTV pristojbe, a ne kroz usluge emitiranja.

Preporuka

Korporacija bi omogućila uspostavu jedinstvenoga, jačega i učinkovitijega sustava javnoga emitiranja. Korporacija bi, također, bila u boljem položaju da učinkovito upravlja radom transmisijske mreže triju javnih emitera i uvođenjem nove tehnologije rada, što je posebno važno u kontekstu prelaska na emitiranje digitalnog signala. Prema tome, parlamenti i vlade na državnoj i entitetskoj razini i građansko društvo, trebali bi od tri javna emitera zahtijevati da okončaju blokadu i osnuju korporaciju, sukladno odredbama Zakona. Takav cilj mogao bi se ostvariti osnivanjem radne skupine pod rukovodstvom Vlade, koja bi bila popunjena predstavnicima triju javnih emitera i ostalim sudionicima u procesu, koji bi trebali raditi na osnivanju korporacije.

ANEKS I. Pregled Javnog radiotelevizijskog sustava Bosne i Hercegovine

Glavni elementi Javnog radiotelevizijskog sustava Bosne i Hercegovine

Bosanskohercegovački javni medijski servis je složen, jer odražava složenu strukturu države, uspostavljene Daytonskim mirovnim sporazumom, u prosincu 1995. godine.⁸⁷ Sastoji se od tri javna emitera: Javni RTV servis za područje čitave države, Radiotelevizija Bosne i Hercegovine (BHRT), te dva entitetska RTV servisa, Radiotelevizija Federacije Bosne i Hercegovine (RTV FBiH) i Radiotelevizija Republike Srpske (RTRS).

Pored toga, Javni servis podrazumijeva i korporaciju javnih radiotelevizijskih servisa Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu korporacija),⁸⁸ koju zajednički uspostavljaju i vode tri javna emitera.⁸⁹ Sva tri javna emitera imaju ista prava i obveze prema korporaciji.

Korporacija treba imati glavnog ravnatelja, poslovodni odbor i upravni odbor. Poslovodni odbor trebao bi uključivati glavnog ravnatelja i ravnatelje sektora korporacije.⁹⁰ Predviđeno je da odbor sustava bude sačinjen od 12 članova, što podrazumijeva sve članove upravnih odbora javnih emitera, i trebao bi biti zadužen za nadzor nad radom korporacije i Javnog radiotelevizijskog sustava.⁹¹

Dužnost korporacije je uvođenje novih tehnologija i rukovođenje prijenosnom mrežom tri javna emitera. Pored toga, odgovorna je za međunarodno predstavljanje javnih emitera, prava u svezi sa stranim programom, rukovođenje imovinom i tehničkim resursima, rukovođenje oglašavanjem, te za usklađivanje različitih sustava, politika rada i postupaka između postojeća tri javna emitera.⁹²

Cjelokupan sektor emitiranja, koji podrazumijeva javne, privatne i lokalne RTV servise, regulira regulatorno tijelo za emitiranje i telekomunikacije, pod nazivom Regulatorna agencija za komunikacije (RAK).

Javnim radiotelevizijskim sustavom upravlja Odbor, koji se sastoji od 12 članova, u koje spadaju svi članovi upravnih odbora javnih emitera. Odbor, koji ujedno ima ulogu upravnog

⁸⁷ Bosna i Hercegovina se sastoji od dva entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine, kojom upravljaju Hrvati i Bošnjaci i koja pokriva 51% teritorija i Republike Srpske, kojom upravljaju Srbi i koji pokriva 49% teritorija.

⁸⁸ Članak 3. Zakona o Javnom radiotelevizijskom sustavu Bosne i Hercegovine i članak 3. Zakona o RTV-u FBiH.

⁸⁹ Članak 12. stavka (1) i stavka (2) Zakona o Javnom radiotelevizijskom sustavu.

⁹⁰ Članak 13. stavka (4) i stavka (6) Zakona o Javnom radiotelevizijskom sustavu.

⁹¹ Članak 13. stavka (5) Zakona o Javnom radiotelevizijskom sustavu.

⁹² Članak 12. stavka (3) i članak 13. stavka (2) Zakona o Javnom radiotelevizijskom sustavu.

odbora korporacije,⁹³ odgovoran je za RTV pristojbu, donošenje programskog kodeksa za cijeli sustav, koordiniranje usklađivanja programskih shema i koordiniranje između tri javna RTV servisa.⁹⁴ Također, ima nadležnost nad uspostavom i nadzor nad korporacijom: imenuje i razrješava glavnog ravnatelja korporacije, odobrava imenovanje osoba koje su izravno odgovorne glavnom ravnatelju, usvaja Statut korporacije i odobrava strategiju i politiku poslovanja korporacije.⁹⁵

Rukovodna tijela svakog javnog emitera su: upravni odbor, poslovodni odbor i glavni ravnatelj.

Javni emiteri financiraju se iz RTV pristojbe, koju moraju platiti svi građani, koji posjeduju radio ili televizijski prijemnik, te od marketinških prihoda i izdvajanja iz državnog proračuna namijenjenih konkretnim projektima. RTV pristojba dijeli se u omjeru od 50% za BHRT i 25% za svakog entitetskog emitera.⁹⁶

Pravni okvir javnog radiotelevizijskog sustava

Osnova pravnog okvira Javnog radiotelevizijskog sustava u Bosni i Hercegovini definirana je jedinstvenim *generičkim* Zakonom o emitiranju, te trima zakonima o javnim radiotelevizijskim servisima.⁹⁷ Uspostava RAK-a, načela regulacije emitiranja, postupak izdavanja dopusnica za rad i provedbena pravila u sektoru emitiranja, predviđena su Zakonom o komunikacijama Bosne i Hercegovine (Zakon o komunikacijama).⁹⁸

RAK je donio niz podzakonskih akata, kojima se reguliraju djelatnosti emitiranja, kao što su: izdavanje dopusnice i frekvencije, te reguliranje sadržaja i medijskog marketinga. Ovi podzakonski akti primjenjuju se na čitav sektor emitiranja, koji podrazumijeva javne emitere. Primjerice, komercijalne djelatnosti javnih emitera moraju biti sukladne Kodeksu o audiovizualnim komercijalnim komunikacijama, koji je donio RAK.⁹⁹ Programi javnih emitera moraju biti sukladni zahtjevima sadržaja definiranog Kodeksom o praksi emitiranja,

⁹³ Članak 13. stavka (5) Zakona o Javnom radiotelevizijskom sustavu.

⁹⁴ Članak 8. stavka (1) Zakona o Javnom radiotelevizijskom sustavu.

⁹⁵ Članak 8. stavka (2) Zakona o Javnom radiotelevizijskom sustavu.

⁹⁶ Članak 23. Zakona o Javnom radiotelevizijskom sustavu.

⁹⁷ Institucijska struktura Javnog radiotelevizijskog sustava, njegova vodeća načela i odnosi među trima javnim emiterima i korporacijom, regulirani su Zakonom o Javnom radiotelevizijskom sustavu Bosne i Hercegovine (Zakon o JRTS-u), usvojenim 2005. godine od strane Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Pored toga, zasebnim zakonima o javnim radiotelevizijskim servisima, usvojenim od 2005. do 2008. godine, regulira se uspostava i rad svakog javnog emitera: Zakonom o Javnom radiotelevizijskom servisu Bosne i Hercegovine predviđen je pravni okvir za BHRT (Zakon o BHRT-u); Zakon o Radioteleviziji FBiH regulira RTFBiH (Zakon o RTV-u FBiH); Zakon o Radioteleviziji Republike Srpske bavi se RTRS-om (Zakon o RTRS-u). Zasebne zakone o javnim emiterima usvojila su različita zakonodavna tijela: Zakon o BHRT-u usvojila je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, dok je Zakon o RTRS-u usvojila Skupština Republike Srpske, a Zakon o RTV-u FBiH Parlament Federacije Bosne i Hercegovine.

⁹⁸ Usvojen 2003. godine od strane Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Objavljen u „Službenom glasniku BiH“, broj: 31/03.

⁹⁹ Usvojen od strane Vijeća Regulatorne agencije za komunikacije Bosne i Hercegovine na 52. sjednici, održanoj 15. studenog 2011. godine.

kada je u pitanju govor mržnje, vrijeđanje na vjerskoj osnovi, pravedna i nepristrana uređivačka politika, netočan i neistinit materijal, itd. Pored toga, programski zahtjevi, pravila uspostave vijeća uređivačkih odbora javnih emitera, koji odražavaju etnički, kulturni i vjerski sastav pučanstva, te pravila koja se tiču financijske odgovornosti javnih emitera i koja štite njihovu neovisnost od utjecaja političkih stranaka, sadržana su u Pravilu RAK-a, broj: 57/2011 o javnim radiotelevizijskim emiterima.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Usvojen od strane Vijeća Regulatorne agencije za komunikacije Bosne i Hercegovina na 52. sjednici, održanoj 15. studenog 2011. godine.

ANEKS II. Izvješća i raščlambe rada Javnog radiotelevizijskog sustava u Bosni i Hercegovini

Predmet nekoliko raščlambe i izvješća, objavljenih na engleskom jeziku, bili su konkretni izazovi u radu Javnog radiotelevizijskog sustava u Bosni i Hercegovini. Glavni nalazi tih raščlambe i izvješća predstavljeni su dalje u tekstu, i živo oslikavaju trenutačno stanje sektora javnog emitiranja u ovoj državi.

U Indeksu medijske održivosti iz 2011. godine, objavljenom od strane Međunarodnog odbora za istraživanje i razmjenu (IREX), napominje se kako je RAK izložen političkom pritisku. U izvješću se poziva na činjenicu da imenovanje glavnog ravnatelja RAK-a kasni već treću godinu zaredom. Vijeće ministara nije dalo nijedno službeno opravdanje za odbijanje imenovanja ravnatelja. U izvješću se ističe da se sadašnji (v.d.) ravnatelj suočava s velikim administrativnim problemima, koji proizlaze iz njegova statusa.¹⁰¹

Povjerenstvo Europske unije je, 2010. godine, potvrdilo da je „implementacija pravnog okvira za javno emitiranje [bila] potrebna, kako bi se provele reforme u ovom sektoru, što je prioritet europskog partnerstva.“¹⁰² U Izvješću o napretku Bosne i Hercegovine na putu ka ulasku u Europsku uniju istaknuto je da je osiguranje funkcijske neovisnosti RAK-a i dalje glavni prioritet. Drugi izazovi odnose se na neuspjeh uspostave korporacije, što je posljedica neslaganja unutar Odbora Javnog radiotelevizijskog sustava u svezi s vlasništvom nad opremom i podjelom prihoda.¹⁰³

Misija OESS-a u Bosni i Hercegovini je, 2010. godine, izrazila zabrinutost u svezi s regulatornim zastojem u Javnom radiotelevizijskom sustavu. Istaknuto je kako dva člana Odbora za javno emitiranje još uvijek čekaju na zamjenu, jer Parlamentarna skupština kasni s imenovanjem novih članova. Također je zapaženo kako je javno emitiranje u BiH i dalje „fragmentirano“ zbog kašnjenja u uspostavi korporacije.¹⁰⁴

Povjerenstvo Europske unije je, 2011. godine, podnijelo izvješće o napretku, ostvarenom u oblasti digitalnog emitiranja, te u prenošenju (preoblikovanju) Direktive o audiovizualnim medijskim servisima. RAK je izdao odluku da se koristi Multipleks-A za potrebe zemaljskog

¹⁰¹ Izvješće IREX-a za Bosnu i Hercegovinu pripremila Sanela Hodžić, koordinatorica istraživanja, Mediacentar Sarajevo u Sarajevu, i može se naći na internetskoj stranici: http://www.irex.org/sites/default/files/EE_MSI_2011_Bosnia.pdf.

¹⁰² SEC (2010) 1331, Bosna i Hercegovina, Izvješće o napretku za 2010. godinu, str. 51. i 52.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ Misija OESS-a BiH, Popratno izvješće o medijima i medijskim regulatornim tijelima pod pritiskom, 23. rujna 2010. godine, dostupno na internetskoj stranici: http://oscebih.org/documents/osce_bih_doc_2010092417401856eng.pdf.

digitalnog emitiranja. U izvješću su iznesena zapažanja da entitetski zakoni o javnim radiotelevizijskim servisima nisu sukladni zakonima na državnoj razini. Još jednom je napomenuto da korporacija još nije uspostavljena zbog toga što Odbor Javnog radiotelevizijskog sustava nije usvojio njegov Statut.¹⁰⁵ Povjerenstvo Europske unije istaknulo je da se još uvijek čeka na imenovanje glavnog ravnatelja i dva člana Odbora RAK-a i Vijeća RAK-a.¹⁰⁶

Predstavnik OESS-a za slobodu medija i Europsko povjerenstvo su, 2011. godine, izrazili zabrinutost u svezi s uređivačkom neovisnošću BHRT-a, 2011. godine, zbog uvođenja izmjena i dopuna njegovog Statuta, kojima se povećava kontrola Upravnog odbora nad uređivačkim rukovodstvom.¹⁰⁷

U izvješću Instituta za europsko medijsko pravo, iz 2011. godine, stoji kako je glavni izazov Javnom radiotelevizijskom sustavu „zastoj u uspostavi modernog sustava javnog emitiranja, koji je na usluzi svim građanima BiH, i koji je ekonomski samoodrživ.“¹⁰⁸ Napomenuto je da javni emiteri nisu spremni iznaći zajedničko prihvatljivo rješenje u svezi s korporacijom. Glavna neslaganja odnose se na obujam ovlasti unutar korporacije, raspodjelu marketinških prihoda i pretplatničkih naknada, te imovinskih prava javnih emitera. Osim toga, napominje se kako tri javna emitera nisu uspostavila uravnotežen pristup po pitanju uporabe jezika i poštivanja nacionalnih interesa tri konstitutivna naroda, te interesa nacionalnih manjina. Pored toga, političke stranke zastupljene u Parlamentu, pokušale su imenovati „svoje ljude“ u upravna tijela javnih emitera, „zauzimajući strane po pitanju uređivačke politike i... šireći vjerovanje da je nacionalni interes jedina vodilja njihove javne službe.“¹⁰⁹

Balkanski medijski barometar za Bosnu i Hercegovinu, za 2011. godinu, zabilježio je da se upravni odbori tri javna emitera „ponašaju sukladno političkoj sredini kojoj pripadaju“.¹¹⁰ Upravni odbor RTRS-a želi „labavu“ suradnju, sukladno poziciji političkih lidera u Republici

¹⁰⁵ SEC (2011) 1206, Bosna i Hercegovina, Izvješće o napretku za 2010. godinu, str. 50.-51., dostupno na internetskoj stranici: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ba_rapport_2011_en.pdf.

¹⁰⁶ SEC (2011), Bosna i Hercegovina, Izvješće o napretku za 2010. godinu, str. 16., 50.-51.

¹⁰⁷ Ured predstavnika OESS-a za slobodu medija, Priopćenje za tisak, *predstavnik OESS-a za medije ističe da Bosna i Hercegovina mora žurno podržati uređivačku i političku neovisnost svojih javnih emitera*, 25. svibnja 2011. godine, <http://www.osce.org/fom/78105> i SEC (2011), Bosna i Hercegovina, Izvješće o napretku za 2010. godinu, str. 16., 50.-51.

¹⁰⁸ *Vidi* Mediji u Jugoistočnoj Europi, Komparativno medijsko pravo i studija politike rada, na temelju izvješća za : Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Bugarsku, Hrvatsku, Kosovo, Makedoniju, Moldaviju, Crnu Goru, Rumunjsku i Srbiju. Studija je provedena u ime Fondacije *Friedrich Ebert*, Regionalni projektni dijalog za Jugoistočnu Europu, dostupan na internetskoj stranici: <http://www.fes.bg/files/custom/library/2011/The%20Media%20in%20South-East%20Europe.pdf>. Izvješće za Bosnu i Hercegovinu pripremio je Radenko Udovičić. Puni tekst na internetskoj stranici: http://www.emr-sb.de/service/EMR_BiH_CountryReport_FES_SEE.pdf.

¹⁰⁹ *Ibid.* str. 44.

¹¹⁰ Balkanski medijski barometar za Bosnu i Hercegovinu za 2011. godinu, uredila Nataša Tešanović. Studiju je podržala Fondacija *Friedrich Ebert* i nije bila objavljena u vrijeme pisanja ove revizije.

Srpskoj, koji žele slabu državu. Suprotno tome, BHRT želi snažnu suradnju. U studiji su iznesena zapažanja da su tri javna radiotelevizijska servisa postali zasebne jedinice kada se radi o financijskim, tehničkim i rukovodnim pitanjima. Istaknuto je kako ne pokazuju stvarni interes za promjenom situacije, jer su „baš zadovoljni“ trenutačnim statusom.¹¹¹ U studiji se, također, napominje da Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine odbija odobriti kandidature, podnesene posljednjih godina od strane RAK-a, za izbor članova Upravnog odbora BHRT-a, iz reda srpskoga i hrvatskoga naroda. Državni parlament je, 2011. godine, zatražio od RAK-a da ponovno raspiše tender, za što je RAK utvrdio da je protuzakonito.¹¹² Također, navodi se kako su javni emiteri, s izuzetkom RTRS-a, u dugovanjima zbog neprikupljene pretplate i niskog iznosa pretplate (3,63 eura).¹¹³ I na kraju, Balkanski medijski barometar otkriva da se programi, koje emitiraju javni emiteri, veoma malo razlikuju od onih koje emitiraju privatni emiteri, te da ne nude uravnotežene informacije u vijestima i informativnim emisijama.¹¹⁴

¹¹¹ *Ibid.*, str. 40.

¹¹² *Ibid.*, str. 43.

¹¹³ *Ibid.*, str. 46.

¹¹⁴ *Ibid.*, str. 48.-49.