

**АНАЛИЗА ЗАКОНА КОЈИ СЕ ОДНОСЕ НА
ЈАВНИ РАДИО-ТЕЛЕВИЗИЈСКИ СИСТЕМ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ**

*Ову анализу припремио је Бојко Бојев,
виши правни службеник при Организацији ARTICLE 19,
а наручена је од стране Канцеларије
ОЕБС-овог представника за слободу медија*

Септембар 2012. године

Сажетак

Јавни радио-телевизијски систем Босне и Херцеговине састоји се од трију јавних емитера: Радио-телевизије Босне и Херцеговине (БХРТ), која покрива цијелу државу и два ентитетска јавна емитера – Радио-телевизије Федерације Босне и Херцеговине (РТВ ФБиХ) и Радио-телевизије Републике Српске (РТРС). Закони које су усвојила три парламента – државни парламент и парламенти двају ентитета – регулишу јавне медије у Босни и Херцеговини. Правни оквир је веома комплексан јер се регулацијом сваког од емитера бави по један закон који се на њега односи, као и Закон о Јавном радио-телевизијском систему. Иако су неке одредбе у законима о појединачним јавним емитерима и у тзв. системском закону, Закону о Јавном радио-телевизијском систему, идентичне, још увијек је потребно пажљиво прочитати и протумачити оба закона, јер су неке одредбе у супротности једна са другом.

Иако је регулација обавеза јавних емитера у Босни и Херцеговини у складу са неким од релевантних медијских стандарда у Европи, јавни емитери нису обавезни да буду фактори интеграције свих особа и заједница у држави, да служе као форуми за плуралистичке јавне расправе и да буду промотери ширег демократског учешћа или да производе иновативан садржај.

Закони који се односе на Јавни радио-телевизијски систем Босне и Херцеговине обухватају неке од заштитних елемената важних за независност и уређивачку аутономију, који су успостављени Препоруком Савјета Европе број: Р (96)10. Међутим, за разлику од Препоруке, они не забрањују цензуру, *a priori* контролу активности јавних емитера и примање било каквих инструкција од особа и тијела изван Јавног радио-телевизијског система. Заштита од сукоба интереса, такође је слаба.

Слично као и у другим државама, државни и ентитетски парламенти у Босни и Херцеговини имају кључну улогу у именовању и разрјешењу чланова управних одбора јавних емитера. Кандидате за одборе РТРС и БХРТ предлаже независна Регулаторна агенција за комуникације (РАК). Овај заштитни елемент против политизације не постоји када је у питању управни одбор РТВ ФБиХ, чије чланове предлаже парламентарна комисија, а не РАК. Још једно питање које изазива забринутост је овлашћење Народне скупштине Републике Српске да одбије, без објашњења, кандидате које предложи РАК. Слично томе, проблематично је да је Парламенту Федерације БиХ дато овлашћење да колективно разријеши Управни одбор РТВ ФБиХ. Поред тога, закони који се односе на Јавни радио-телевизијски систем не пружају заштитне елементе против произвољног и политички мотивисаног разрјешења чланова Управног одбора и генералних директора јавних емитера, као што је захтјев да се дају разлози за разрјешење и право на жалбу суду.

Закони који се односе на Јавни радио-телевизијски систем обухватају захтјеве за одговорност јавних емитера према јавности. Међутим, упитно је да ли слушаоци и

гледаоци могу позвати јавне емитере на одговорност због њиховог дјеловања, имајући у виду малу важност коју закони о појединачним јавним емитерима дају обавезама јавних емитера. Штавише, у законима се не наводи изричито да дјеловање јавних емитера подлијеже надзору јавности и да емитери могу да буду позвани на одговорност због пропуста у испуњавању својих задатака. Такође, од емитера се не захтијева да успоставе интерне механизме подношења жалбе, који би омогућили слушаоцима и гледаоцима да износе примједбе или жалбе на начин на који јавни емитери обављају своје јавне дужности.

Модел финансирања јавних емитера у Босни и Херцеговини је мјешовити, укључујући РТВ претплату и приходе од реклама. За разлику од Препоруке Савјета Европе, број: (2003)9, правни оквир не гарантује да ће јавним емитерима бити пружена неопходна финансијска средства да испуне своје задатке и не успоставља механизме за државне субвенције којима би били покривени технички и административни трошкови јавних емитера и омогућило им се да се адаптирају на ново дигитално окружење. Закон не ограничава омјер прихода од реклама и, сходно томе, не омогућава да јавни емитери не зависе претјерано од њих. Нема правила којима се ограничава употреба РТВ претплате и других јавних средстава за неправедну конкуренцију приватним емитерима.

Закон о Јавном радио-телевизијском систему прописује да три јавна емитера треба да успоставе и заједнички управљају Корпорацијом. Њен мандат обухвата увођење нових технологија, управљање трансмисионом мрежом, међународно представљање емитера, куповину права за приказивање страних програма, управљање рекламама, усклађивање различитих система, политика дјеловања и процедура садашњих трију емитера. Међутим, закони који се односе на Јавни радио-телевизијски систем не регулишу детаљно ни односе и сарадњу између три емитера, а ни између њих и Корпорације. Њено успостављање и управљање њоме зависи искључиво од добре воље трију емитера. Као резултат тога, због неслагања и сукоба између јавних емитера, Корпорација још није успостављена.

Препоруке

Опште препоруке о правном оквиру за јавно емитовање

Правни оквир за јавно емитовање треба ускладити. Закон о Јавном радио-телевизијском систему треба да успостави заједничке елементе трију јавних емитера, као што су: њихова институционална структура, заштитни елементи важни за независност и уређивачку аутономију, регулисање садржаја и финансирање. Правни оквир треба такође да регулише односе између три јавна емитера и Корпорације, као и односе између Јавног радио-телевизијског система и Регулаторне агенције за комуникације. Закони о појединачним јавним емитерима треба да буду усклађени са Законом о Јавном радио-телевизијском систему. Они треба само да прошире одредбе

Закон о Јавном радио-телевизијском систему, укључујући конкретне захтјеве у вези са обавезама јавних емитера, квалификацијама и другим захтјевима у вези с одабиром чланова управних тијела и директора јавних емитера, и одредбама чији је циљ учешће јавности и одговорност јавних емитера.

Препоруке о обавезама јавних емитера

Закони који се односе на Јавни радио-телевизијски систем треба да обухватају прецизну дефиницију обавеза јавних емитера, која одсликава европске стандарде и да успоставе механизме за контролу испуњавања обавеза јавних емитера. Нарочито треба да дају важност улози јавних емитера у интеграцији свих особа, група и заједница у Босни и Херцеговини.

Препоруке о институционалној аутономији и уређивачкој независности јавних емитера

Закони који се односе на Јавни радио-телевизијски систем треба да ојачају институционалну аутономију и уређивачку независност јавних емитера путем прокламовања принципа институционалне аутономије и уређивачке независности, путем забрањивања генералним директорима и члановима управних и надзорних одбора да примају било какве инструкције од било ког тијела, осим оног које их је именовало, и путем уврштавања одредаба које се односе на сукоб интереса.

Регулаторној агенцији за комуникације треба дати овлашћење да предлаже кандидате за управне одборе трију јавних емитера, ослањајући се на усклађени систем предлагања. Државни парламент и парламенти двају ентитета не треба да имају могућност да одбију РАК-ову листу кандидата, који су ушли у ужи избор за управни одбор.

Препоруке ради повећања учешћа јавности

Закони који се односе на Јавни радио-телевизијски систем треба да промовишу учешће јавности у управљању јавним сервисом путем омогућавања парламентарним комисијама да позову кандидате који су ушли у ужи избор за управне одборе јавних емитера да јавно одговоре на питања чланова комисија и да омогући јавности да представе своје мишљење у вези са тим кандидатима.

Препоруке о одговорности јавних емитера пред јавношћу

Закони који се односе на Јавни радио-телевизијски систем треба да назначе да јавни емитери остају одговорни пред јавношћу.

Поред њихове обавезе да пошаљу годишње извјештаје парламентима, од јавних емитера и Корпорације треба да се захтијева, као и од било ког другог јавног тијела, да редовно дистрибуирају информације о својим активностима.

Од јавних емитера треба да се захтијева да успоставе интерне механизме подношења жалбе који би омогућили слушаоцима и гледаоцима да износе примједбе на начин на који јавни емитери обављају своје дужности јавног сервиса.

Препоруке о финансирању јавних емитера

Државни парламент и парламенти обају ентитета треба да омогуће да јавним емитерима буду пружена неопходна финансијска средства да испуне своје задатке и да успоставе механизме за редовно разматрање њихових потреба и пружање јавних средстава, да би им се омогућило да дјелују у новом дигиталном окружењу.

РТВ претплата треба да буде одређена након консултација са јавним емитерим, да би одсликавала финансијска средства, неопходна за испуњавање обавеза јавних емитера.

Препоруке које се односе на Корпорацију

Парламенти и владе на државном и ентитетском нивоу и грађанско друштво Босне и Херцеговине требали би, од три јавна емитера, да захтијевају да окончају блокаду и оснују Корпорацију, у складу са Законом о Јавном радиотелевизијском систему. У смислу својих задатака, који обухваћају израду стратегије емитовања, координацију техничких и људских ресурса три емитера, усклађивање међусобно различитих система, управљање продајом рекламног простора и наплату накнаде за издавање дозвола, Корпорација би омогућила успостављање јединственог, јачег и дјелотворнијег система јавног емитовања. Влада би требала од јавних емитера да захтијева да окончају блокаду и оснују Корпорацију, у складу са одредбама Закона о Јавном радиотелевизијском систему.

Садржај

Сажетак	2
Препоруке	3
Увод.....	7
Дио I: Међународни стандарди у вези са слободом изражавања.....	8
Стандарди у вези са слободом изражавања и слободом медија.....	8
Стандарди у вези са медијима и регулацијом јавног емитовања	11
Дио II: Поштовање међународних стандарда у законима о јавном емитовању у Босни и Херцеговини и ниво њихове усклађености	14
Општи коментари о правном оквиру за јавно емитовање у Босни и Херцеговини	14
ПОСЕБНИ КОМЕНТАРИ.....	16
Обавезе јавних емитера	16
Институционална аутономија.....	19
Одговорност према јавности.....	25
Финансирање.....	29
Односи између јавних емитера и Корпорације	33
АНЕКС I Преглед Јавног радио-телевизијског система Босне и Херцеговине.....	36
Главни елементи Јавног радио-телевизијског система Босне и Херцеговине.....	36
Правни оквир Јавног радио-телевизијског система	37
АНЕКС II Извјештаји и анализе рада јавног радио-телевизијског система у Босни и Херцеговини	39

Увод

Овај коментар је припремио Бојко Бојев, виши правни службеник при Организацији ARTICLE 19,¹ по захтјеву Канцеларије ОЕБС-овог представника за слободу медија.

Циљ коментара је да се анализирају закони који се односе на Јавни радио-телевизијски систем у Босни и Херцеговини и да се препоруче побољшања. Ради овог разматрања, извршен је преглед одредаба сљедећих закона: Закона о Јавном радио-телевизијском систему Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Закон о Јавном систему)², Закона о Јавном радио-телевизијском сервису Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Закон о БХРТ)³, Закона о Радио-телевизији Федерације БиХ (у даљњем тексту: Закон о РТВ ФБиХ)⁴, Закона о Радио-телевизији Републике Српске (у даљњем тексту: Закон о РТРС)⁵ и Закона о комуникацијама Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Закон о комуникацијама).⁶ Канцеларија ОЕБС-овог представника за слободу медија доставила је текстове тих аката и њихове преводе на енглески језик.

Структура овог коментара заснована је на задацима које је формулисала Канцеларија ОЕБС-овог представника за слободу медија. Они обухватају: анализирање горенаведених закона; преглед пратеће литературе; упоређивање одредаба са међународним медијским стандардима и обавезама држава чланица ОЕБС-а; давање препорука о томе како ускладити законе са међународним стандардима и сугерисање корисних регионалних модела.

Дио I овог коментара даје преглед међународних стандарда у вези са правом на слободу изражавања и слободу медија, и у вези са јавним емитовањем. Ти стандарди су дефинисани у међународним споразумима о људским правима и у другим међународним инструментима, чији су аутори Уједињене нације, ОЕБС, Савјет Европе

¹ Успостављена 1988. године, Организација ARTICLE 19 заступа развој прогресивних стандарда слободе изражавања и приступа информацијама на међународном нивоу и њихову примјену у домаћим правним системима. Она је објавила одређени број публикација којима се успостављају стандарди и којима се даје преглед међународног и компаративног права, и најбољих примјера из праксе у областима, као што су: закон о клевети, приступ информацијама и регулација емитовања. Правни одсјек Организације ARTICLE 19 објављује одређени број правних анализа сваке године: анализе законских приједлога, као и постојећих закона који имају утицаја на право на слободу изражавања. Све анализе су доступне на страници: <http://www.article19.org/publications/law/legal-analyses.html>.

² Објављен у „Службеном гласнику БиХ“, бр.: 78/05.

³ Објављен у „Службеном гласнику БиХ“, бр.: 92/05.

⁴ Објављен у „Службеним новинама Федерације БиХ“, бр.: 48/08.

⁵ Објављен у „Службеном гласнику Републике Српске“, бр.: 49/06.

⁶ Објављен у „Службеном гласнику БиХ“, бр.: 31/03.

и УНЕСКО. Дио II садржи анализу поштовања тих стандарда од стране Јавног радио-телевизијског система Босне и Херцеговине, посебно коментаришући обавезе јавних емитера, институционалну аутономију, уређивачку независност, професионални статус и права новинара, регулацију садржаја, финансирање јавних емитера и право на одговор. Преглед Јавног радио-телевизијског система у Босни и Херцеговини и релевантна пропратна литература и студије налазе се у анексу ове анализе.

Дио I: Међународни стандарди у вези са слободом изражавања

Стандарди у вези са слободом изражавања и слободом медија

Право на слободу изражавања, укључујући право на слободу информација, је једно од основних људских права. Потпуно уживање овог права је од централне важности за остварење личних слобода и развој демократије, нарочито у државама у транзицији ка демократији. Слобода изражавања је неопходан услов за реализацију принципа транспарентности и одговорности који су, са друге стране, од кључне важности за промоцију и заштиту свих људских права.

Закони о јавним емитерима у Босни и Херцеговини укључују одређени број међународних одредаба о људским правима, које чине основ правне анализе у сљедећем поглављу. У овом поглављу идентификовани су најрелевантнији међународни стандарди у вези са заштитом слободе изражавања и, нарочито, регулације емитовања.

Као држава чланица Уједињених нација, Савјета Европе и Организације за европску безбједност и сарадњу (ОЕБС), Босна и Херцеговина има обавезу да поштује и штити право на слободу изражавања. Поред тога, она се обавезала на слободу медија и јавно емитовање.

*Општа декларација о правима човјека,*⁷ се уопштено сматра основном изјавом о стандардима међународних људских права и обавезујућа је за све државе као дио међународног права. Члан 19 Опште декларације о правима човјека гарантује право на слободу изражавања на сљедећи начин:

⁷ Резолуција Генералне скупштине УН-а, бр. 217А(III), усвојена 10. децембра 1948. године.

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,⁸ је међународни споразум који је Босна и Херцеговина ратификовала 1. септембра 1993. године, а који 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 свим трима главним регионалним системима заштите људских права. Као држава потписница *Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода*⁹, Босна и Херцеговина се правно обавезала на поштовање члана 10, којим се на сљедећи начин гарантује право на слободу изражавања:

1. Свако има право на слободу изражавања. То право обухвата слободу мишљења и слободу примања и ширења информација и идеја без уплитања јавне власти и без обзира на границе. Овај члан не спречава државе да подвргну режиму дозвола установе које обављају дјелатности радија или телевизије, те кинематографску дјелатност.

2. Како остваривање тих слобода обухвата дужности и одговорности, оно може да буде подвргнуто формалностима, условима, ограничењима или казнама прописаним законом, који су у демократском друштву нужни ради интереса државне безбједности, територијалне цјеловитости или јавног реда и мира, ради спречавања нереда или злочина, ради заштите здравља или морала, ради заштите угледа или права других, ради спречавања одавања повјерљивих информација, или ради очувања ауторитета и непристрасности судске власти.

Сличне гаранције права на слободу изражавања су дате у члану 9 *Афричке повеље о правима човјека и народа*¹⁰ и члану 13 *Америчке конвенције о људским правима*.¹¹

⁸ Резолуција Генералне скупштине УН-а, бр. 2200А(XXI), усвојена 16. децембра 1966. године, ступила на снагу 23. марта 1976. године.

⁹ Усвојена 4. новембра 1950. године, ступила на снагу 3. септембра 1953. године. Босна и Херцеговина је ратификовала 12. јула 2002. године.

¹⁰ Усвојена 26. јуна 1981. године, ступила на снагу 21. октобра 1986. године.

¹¹ Усвојена 22. новембра 1969. године, ступила на снагу 18. јула 1978. године.

Право на слободу изражавања и слободу медија гарантовано је различитим документима ОЕБС-а, које је Босна и Херцеговина потписала по пријему у чланство ОЕБС-а.

У Документу Конференције о људској димензији КЕБС-а, са састанка одржаног у Копенхагену¹², државе чланице ОЕБС-а су поновно потврдиле сљедеће:

...Свако има право на слободу изражавања... То право обухвата слободу мишљења и слободу примања и ширења информација и идеја без уплитања јавне власти и без обзира на границе. Остваривање тог права може да буде предмет само оних ограничења, која су прописана законом и која су у складу са међународним стандардима.¹³

У Повељи за европску безбједност (1999),¹⁴ државе чланице ОЕБС-а су објавиле:

Изнав потврђујемо значај независних медија и слободног протока информација, као и приступа информацијама од стране јавности. Обавезујемо се да ћемо предузети све неопходне кораке да омогућимо основне услове за функционисање слободних и независних медија и несметан прекогранични и унутардржавни проток информација, што сматрамо кључном компонентом било ког демократског, слободног и отвореног друштва.¹⁵

Слобода изражавања је једно од најважнијих права које гарантује Међународни споразум о грађанским и политичким правима, и други међународни споразуми о људским правима, нарочито због њене основне улоге у подржавању демократије. УН-ов Комитет за људска права, тијело које је успостављено са циљем да посматра спровођење Међународног споразума о грађанским и политичким правима, је објавио: “Право на слободу изражавања је од највеће важности у било ком демократском друштву.”¹⁶ Став Европског суда за људска права је сљедећи:

Слобода изражавања представља један од кључних темеља [демократског] друштва, један од основних услова за његов напредак и за развој сваког човјека.¹⁷

¹² Састанак Конференције о људској димензији КЕБС-а, одржан у Копенхагену, јуни 1990. године.

¹³ *Види горе*, параграф 9.1.

¹⁴ Повеља за европску безбједност, усвојена на Истанбулском самиту ОЕБС-а, новембар 1999. године.

¹⁵ *Види горе*, параграф 26.

¹⁶ *Tae-Hoon Park против Републике Кореје*, 20. октобар 1998. године, Извјештај бр. 628/1995, параграф 10.3.

¹⁷ *Handyside против Велике Британије*, 7. децембар 1976. године, Поднесак бр.: 5493/72, 1 ЕХРР 737, параграф 49. Изјаве овакве врсте су умногоме присутне у судској пракси судова и других правосудних тијела у цијелом свијету.

Гаранција слободе изражавања посебно важи за медије, укључујући електронске медије и јавне емитере. Интерамерички суд за људска права је, на примјер, објавио: “Управо су масовни медији ти који остваривање слободе изражавања чине реалним.”¹⁸ Европски суд за људска права се позвао на “најважнију улогу штампе у правној држави”¹⁹ и препознао да штампа има виталну улогу ‘заштитника јавног интереса’.²⁰ 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 је од кључне 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.²¹

Стандарди у вези са медијима и регулацијом јавног емитовања

Поред обавезе да заштите и поштују право на слободу изражавања и слободу медија, државе имају позитивну обавезу да створе окружење у коме то право и слобода могу да „цвјетају“. Та обавеза проистиче из члана 2 Међународног споразума о грађанским и политичким правима, у коме се захтијева да државе “усвоје такве мјере законодавног или другог карактера, неопходне да се остваре права призната у овом Споразуму.“Због тога је првенствени циљ регулације медија да омогући да могу да постоје и дјелују разнолики и слободни медији. Као што је објавио Европски суд за људска права: “[Пружање] информација и идеја од општег интереса [...] не може бити успјешно остварено ако није засновано на принципу плурализма.”²²

Обавеза државе да створи окружење у коме постоје разнолики медији је прокламована у УНЕСКО-овој Конвенцији о заштити и промовисању разноликости културног изражавања.²³ У Конвенцији се наводи да државе уживају суверено право да усвоје мјере којима штите интеркултурални дијалог и разноликост културног изражавања, као

¹⁸ *Обавезно чланство у удружењу прописано Законом о новинарској пракси*, Савјетодавно мишљење бр. ОЦ-5/85 од 13. новембра 1985. године, Серија А, бр. 5, параграф 34.

¹⁹ *Thorgerir Thorgeirson против Исланда*, 25. јуни 1992. године, поднесак бр.: 13778/88, 14 ЕХРР 843, параграф 63.

²⁰ *Види горе*

²¹ Општи коментар УН-овог Комитета за људска права, бр. 25, објављен 12. јула 1996. године.

²² *Информационо удружење Lentia и други против Аустрије*, 24. новембар 1993. године, Поднесак бр.: 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89, 17207/90, 17 ЕХРР 93, параграф 38.

²³ УНЕСКО-ова Конвенција о заштити и промовисању разноликости културног изражавања, усвојена 20. октобра 2005. године на 33. Општој конференцији, а ступила на снагу 18. марта 2007. године.

и дужност да усвоје мјере, чији је циљ повећање разноликости медија, укључујући и посредством јавног емитовања.

Један од кључних разлога за јавно емитовање јесте тај да оно знатно доприноси плурализму. Њемачки Савезни уставни суд, на примјер, сматра да је промовисање плурализма уставна обавеза јавних емитера.²⁴ Због тога, одређени број међународних инструмената наглашава важност јавних емитера и њихов допринос промовисању разноликости и плурализма. Иако нису сви ти међународни инструменти правно обавезујући, они нам дају добар увид у импликације које слобода изражавања и демократија имају за јавно емитовање.

У Резолуцији број: 1: Будућност јавног емитовања²⁵ (у даљњем тексту: *Резолуција Савјета Европе о будућности јавног емитовања*) констатује се важност јавног емитовања за људска права и демократију уопште, као и улога јавног емитовања у обезбјеђивању форума за широку јавну расправу, иновативни програми који се не заснивају на тржишним силама и промоција локалне продукције. Као резултат тих улога од виталног значаја, Резолуција препоручује да државе чланице гарантују постојање најмање једног свеобухватног јавног емитера, доступног свима.

Важна импликација тих гаранција је да тијела која имају регулаторна или друга овлашћења над емитерима, као што су регулаторне агенције или управни одбори емитера финансираних из јавних средстава, буду независна. Тај принцип је изричито подржан у одређеном броју међународних инструмената.

У Препоруци број: *P(96)10 о гарантовању независности јавног емитовања*, коју је усвојио Комитет министара Савјета Европе,²⁶ констатује се да овлашћења надзорних или управних тијела треба да буду јасно назначена у закону и да та тијела не треба да имају право уплитања у програмска питања. Управна тијела треба да буду успостављена на начин којим се на минимум своди ризик од уплитања у њихово дјеловање – на примјер, путем отвореног процеса именована осмишљеног тако да

²⁴ *Обавезно чланство у удружењу прописано Законом о новинарској пракси*, Савјетодавно мишљење бр.: ОЦ-5/85 од 13. новембра 1985. године, Серија А, бр. 5, параграф 34.

²⁵ Резолуција бр. 1 о будућности јавног емитовања, усвојена на 4. Европској министарској конференцији о политици масовних медија, Праг, децембар 1994. године.

²⁶ Препорука бр. P(96)10 о гарантовању независности јавног емитовања, коју је усвојио Комитет министара Савјета Европе. Усвојена 11. септембра 1996. године.

промовише плурализам, који обухвата и гаранције да неће доћи до отпуштања и правила о сукобу интереса.²⁷

У Политичкој декларацији усвојеној на министарској конференцији Савјета Европе у Рејкјавику, 2009. године, европски министри одговорни за медије и нове комуникационе сервисе поновно су потврдили своју подршку јавним медијима, објавивши да “јавни медији, који имају истинску уређивачку независност и институционалну аутономију, доприносе медијској разноликости и помажу стварању противтеже ризику злоупотребе овлашћења у ситуацији јаке концентрације медија и нових комуникационих сервиса.” Министри су препознали да је “још један важан елеменат за омогућавање приступа изворима информација, којима се може вјеровати управо истински, независан јавни медиј који има адекватне ресурсе.”²⁸

Препорука (2003)9 Комитета министара Савјета Европе о мјерама за промоцију демократског и друштвеног доприноса дигиталног емитовања даје конкретне принципе који су примјенљиви на јавне емитере у дигиталној ери.²⁹ Од држава се захтијева да створе финансијске, техничке и друге услове, неопходне да би се јавним емитерима омогућило да испуне своје обавезе. Поред тога, оне треба да омогуће јавним емитерима да буду присутни на различитим дигиталним платформама (кабловској, сателитској, земаљској), са разноликим квалитетним програмима и услугама. Коначно, државе треба да дају јавним емитерима “могућност приступа неопходним финансијским средствима да би они испунили свој циљ” у новом технолошком контексту.³⁰ Те препоруке, нарочито захтјев за дјелотворном независношћу од власти – укључујући финансијску независност – су поновљене у одређеном броју резолуција и препорука Парламентарне скупштине Савјета Европе и других министарских конференција о политици масовних медија Савјета Европе.³¹

²⁷ Анекс Препоруке бр. Р(96)10 о гарантовању независности јавног емитовања, коју је усвојио Комитет министара Савјета Европе.

²⁸ За више детаља о Министарској конференцији, види: *Tarlach McGonagle*, “Конференција министара одговорних за медије и нове комуникационе сервисе”, ИРИС 2009-8/2, доступно на страници: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/8/article2.en.html>

²⁹ Препорука бр. Рец (2003)9 Комитета министара државама чланицама о мјерама за промоцију демократског и друштвеног доприноса дигиталног емитовања. Усвојио Комитет министара 28. маја 2003. године на 840. састанку замјеника министара.

³⁰ Анекс Препоруке бр. Рец (2003)9 Комитета министара државама чланицама о мјерама за промоцију демократског и друштвеног доприноса дигиталног емитовања.

³¹ Други конкретни документи Савјета Европе у вези са функцијама и дјеловањем јавних емитера укључују Препоруку бр. 1641 (2004), у којој се даје преглед ситуације у којој се налазе јавни медији у Европи, Препоруку бр. 1878 (2009), у којој се назначавају кључна питања у вези са јавним медијима и њиховим финансирањем, Препоруку бр. ЦМ/Рец (2007)3, у којој се успостављају принципи у вези с обавезама јавних медија и Декларацију Комитета министара од 27. септембра 2006. године, која садржи преглед стања независности јавних сервиса у Европи.

У Декларацији “На путу до слободе медија”,³² усвојеној на Првој конференцији о медијима Југоисточне Европе, коју је организовала Канцеларија ОЕБС-овог представника за слободу медија, наведено је сљедеће: “Органи власти на свим нивоима треба јавно и одлучно да истакну и омогуће независност јавних емитера како у уређивачком тако и у финансијском смислу, јер су они од кључне важности за обезбјеђење функционалне демократије и стварање упоришта за слободу медија;”. Декларација је обухватала сљедеће препоруке, ради јачања јавних медија:

- Постојеће прописе о јавном емитовању треба примијенити у потпуности, да би се створиле гаранције уређивачке и финансијске независности јавних емитера;
 - Финансијска независност јавних емитера треба да буде гарантована законом;
 - Институције власти треба да развију и примијене одговарајуће механизме финансирања, који ће омогућити одржив рад јавних емитера и омогућити им ефикасно средњорочно и дугорочно планирање;
- Јавни емитери треба да настоје да развију програмске садржаје високог квалитета, намијењене свим сегментима друштва у којем дјелују, укључујући ту и припаднике националних мањина, примјењујући принципе равноправне заступљености и непристрасности.

Дио II: Поштовање међународних стандарда у законима о јавном емитовању у Босни и Херцеговини и ниво њихове усклађености

Општи коментари о правном оквиру за јавно емитовање у Босни и Херцеговини

Систем јавног емитовања у Босни и Херцеговини састоји се од трију јавних емитера, и то: Јавног емитера Радио и телевизије Босне и Херцеговине (БХРТ), који покрива цјелокупну територију државе, и два ентитетска емитера, Радија и телевизије Федерације Босне и Херцеговине (РТВ ФБиХ) и Радио телевизије Републике Српске (РТРС).

Закони усвојени у трима парламентима прописују рад јавних емитера у Босни и Херцеговини. Институционална структура система јавног емитовања, принципи његовог рада и односи између три јавна емитера и Корпорације прописани су одредбама Закона о Јавном радио-телевизијском систему Босне и Херцеговине, усвојеним у Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине, 2005. године.¹ Осим тога, посебни закони о јавном емитовању, усвојени у периоду од 2005. до 2008. године,

³² Декларација “На путу до слободе медија”, усвојена на Првој ОЕБС-овој конференцији о медијима Југоисточне Европе, коју је организовала Канцеларија ОЕБС-овог Представника за слободу медија, одржана у Сарајеву (Босна и Херцеговина) 13. и 14. октобра 2011. године.

прописују оснивање и дјеловање сваког јавног емитера, и то: Закон о Јавном радио-телевизијском сервису Босне и Херцеговине прописује законски оквир рада БХРТ¹ (Закон о БХРТ); Закон о Јавном сервису Радио-телевизије Федерације Босне и Херцеговине регулише рад РТВ ФБиХ¹ (Закон о РТВ ФБиХ); док Закон о Радио-телевизији Републике Српске прописује рад РТРС¹ (Закон о РТРС).

Будући да Закон о Јавном радио-телевизијском систему Босне и Херцеговине регулише цјелокупни систем јавног емитовања, многе његове одредбе односе се на сваког јавног емитера понаособ и идентичне су одредбама трију других закона. Осим тога, Закон о Јавном радио-телевизијском систему Босне и Херцеговине садржи одредбе о независности система јавног емитовања, разлозима постојања система јавног емитовања, односима унутар система јавног емитовања и дозволама. Њиме се такође прописује успостављање и рад Корпорације, укључујући ту и њено финансирање и управљање њеним радом.

Закон о РТВ ФБиХ, Закон о РТРС и Закон о БХРТ сличне су структуре, и у неким случајевима садрже идентичне одредбе. Њима се прописују: регистрација јавних емитера, њихово сједиште, њихов законски статус, њихова специфична дјелатност, односи са другим емитерима унутар система јавног емитовања, те однос са Регулаторном агенцијом за комуникације (РАК), програмски принципи и ограничења, трајање програма и остале активности. Законима се такође прописују: правила оглашавања, архива, спонзорисање, заштита интелектуалног власништва, право на одговор, исправке, повјерљивост новинарских извора, као и финансирање и приступ. Коначно, у складу са наведеним законима оснивају се и руководна тијела јавних емитера.

Законски оквир је сложен, будући да је рад сваког јавног емитера прописан и посебним законом и Законом о Јавном радио-телевизијском систему Босне и Херцеговине. На примјер, одредбе Закона о Јавном радио-телевизијском систему Босне и Херцеговине, које се односе на све јавне емитере, такође су присутне и у законима којима се прописује рад појединачних јавних емитера. У исто вријеме, иако су поједине одредбе закона о појединачним јавним емитерима и Закона о Јавном радио-телевизијском систему Босне и Херцеговине идентичне, још увијек је неопходно пажљиво читање и тумачење обају закона, јер су неке од одредаба супротне једна другој. Препоручује се

да се прописи усагласе и поједноставе. Један од начина да се то учини јесте да се све одредбе које се односе на заједничке елементе регулисања рада трију јавних емитера уврсте у Закон о Јавном радио-телевизијском систему Босне и Херцеговине.

Препоруке

Потребно је усагласити законски оквир о систему јавног емитовања. Закон о Јавном радио-телевизијском систему требало би да прописује заједничке елементе трију јавних емитера, попут њихове институционалне структуре, очувања институционалне независности и уређивачке аутономије, регулисања садржаја и финансирања. Њиме би такође требало регулисати односе између три јавна емитера и Корпорације и односе између јавног радио-телевизијског система и Регулаторне агенције за комуникације. Закони о појединачним јавним емитерима требало би да буду у складу са Законом о Јавном радио-телевизијском систему Босне и Херцеговине. Они би само требало да прошире одредбе поменутог Закона, укључујући посебне захтјеве у погледу обавеза јавних емитера, квалификација и осталих услова од значаја за поступак именовања чланова руководних тијела и директора јавних емитера, и одредбе чији је циљ остварење учешћа грађана и одговорности јавних емитера према јавности.

ПОСЕБНИ КОМЕНТАРИ

Обавезе јавних емитера

Преглед

У Закону о Јавном радио-телевизијском систему Босне и Херцеговине наводи се да је основни задатак јавних радио-телевизијских сервиса да пласманом разноврсних и вјеродостојних информација истинито информишу јавност о политичким, привредним, социјалним, здравственим, културним, образовним, научним, религијским, еколошким, спортским и другим догађајима, подстичу демократске процесе, омогуће одговарајућу заступљеност непристрасних вијести и програма о актуелним дешавањима, у ударном термину и у друго вријеме, информативног, културно-умјетничког, образовног, дјечијег, спортског и забавног програма, те да програми највишег квалитета буду доступни јавности у Босни и Херцеговини”.³³

³³ Члан 5 Закона о Јавном радио-телевизијском систему

Посебне обавезе јавних емитера у погледу јавног емитовања дефинисане су у оквиру одредаба о програмским принципима садржаним у тексту Закона о Јавном радио-телевизијском сервису Босне и Херцеговине, Закона о РТРС и Закона о РТВ ФБиХ.³⁴ Одредбе о програмским принципима идентичне су у свим трима законима. “Јавни радио-телевизијски сервиси дужни су да обезбиједи разноврстан и избалансиран радијски и телевизијски програм, који испуњава високе етичке стандарде и стандарде квалитета, поштовања људског живота, достојанства и физичког интегритета личности, те промовише демократске слободе, социјалну правду и међународно разумијевање и мир.“

Програм јавних радио-телевизијских сервиса такође би требало да афирмише културне и друге потребе националних мањина у Босни и Херцеговини и поштује њихова права загарантована Уставом, те да обезбиједи равноправну заступљеност садржаја који одговарају традиционалној баштини свих трију народа и адекватну заступљеност народа из реда осталих. Јавни радио-телевизијски сервиси дужни су “да производе и уређују програме у складу са највишим професионалним критеријумима уз поштовање умјетничких и стваралачких слобода, независно од ставова државних органа, политичких странака и других интересних група”.³⁵ У Закону о БХРТ наводи се да ће „програми [БХРТ] бити прилагођени потребама конститутивних народа и грађана Босне и Херцеговине”.³⁶

Анализа

Регулисање обавеза јавних емитера у складу је са релевантним стандардима у области рада медија. У Препоруци Савјета Европе број: Рец(2007)3 о обавезама јавних емитера у информационом друштву, упућеној државама чланицама, наводи се да би обавезе јавних емитера требало да својим испуњењем омогуће:

- а) извор информација за све грађане друштва, којим се омогућава универзални приступ информацијама;
- б) остварење социјалне кохезије и интеграцију свих појединаца, група и заједница;

³⁴ Члан 26 Закона о Јавном радио-телевизијском систему, члан 38 Закона о РТВ ФБиХ, члан 13 Закона о РТРС

³⁵ *Ибид.*

³⁶ Члан 8 (2) и (3) Закона о БХРТ

- ц) извор непристрасних и независних информација и коментара, те извор иновативних и разноврсних садржаја, који су у складу са високим етичким стандардима и стандардима квалитета;
- д) форум за остварење плуралистичке јавне расправе и средство промовисања ширег демократског учешћа појединаца;
- е) активан допринос аудио-визуелном стваралаштву и продукцији и виши ниво уважавања и ширења садржаја о разноликости националног и европског културног наслеђа.

Одредбе о обавезама јавних емитера у Босни и Херцеговини усредсријеђене су на пружање тачних информација и на питања поштовања идентитета и традиције различитих конститутивних народа и грађана. Међутим, њима се не захтијева од јавних емитера да служе као фактор интеграције свих појединаца, група и заједница у Босни и Херцеговини, нити да служе као форум за плуралистичку јавну расправу. Надаље, прописима се не ставља нагласак на улогу јавних емитера у промовисању ширег демократског учешћа појединаца, или у давању доприноса аудио-визуелном стваралаштву и продукцији иновативних садржаја. Препоручује се да се у Закон о Јавном радио-телевизијском систему уврсти прецизнија дефиниција обавеза јавних емитера, која би одражавала европске стандарде.

Обавезе јавних емитера, утврђене одредбама Закона о Јавном радио-телевизијском систему, требало би да се примјењују на све јавне емитере. Осим тога, Закон о БХРТ, Закон о РТРС и Закон о РТВ ФБиХ требало би да садрже и додатне одредбе, којима се проширују обавезе појединачних емитера, да би се задовољиле специфичне потребе њихових гледалаца и слушалаца на нивоу државе или у двама ентитетима.

Препорука

Закон о Јавном радио-телевизијском систему требало би да на прецизан начин дефинише обавезе јавних емитера, које ће у већој мјери одражавати европске стандарде. Конкретно, наведеним одредбама потребно је ставити нагласак на улогу јавних емитера у процесу интеграције појединаца, група и заједница у Босни и Херцеговини.

У Закону о БХРТ, Закону о РТРС и Закону о РТВ ФБиХ потребно је проширити одредбе о обавезама јавних емитера, да би се укључиле и обавезе у погледу

специфичних захтјева гледалаца и слушалаца на нивоу државе или у двама ентитетима Босне и Херцеговине.

Институционална аутономија

Очување уређивачке независности и институционалне аутономије

Преглед

Закон о Јавном радио-телевизијском систему, Закон о РТВ ФБиХ и Закон о РТРС садрже одредбе којима се проглашава уређивачка независност и институционална аутономија БХРТ, РТВ ФБиХ и РТРС.³⁷ Закон о БХРТ не садржи одредбе којима се експлицитно проглашавају уређивачка независност и институционална аутономија.

Закон о БХРТ, Закон о РТРС и Закон о РТВ ФБиХ садрже идентичне одредбе о сукобу интереса. Чланови управних одбора не би требало да буду:

- носиоци функција у законодавној, извршној и судској власти, на било ком нивоу власти,
- чланови органа политичких странака, на било ком нивоу организације,
- запослени РТРС, РТВ ФБиХ, БХРТ или Корпорације,
- запослени у другим фирмама које обављају дјелатност радијског или телевизијског емитовања, укључујући и агенције које прикупљају РТВ таксу,
- чланови њиховог руководства или надзорних одбора, или
- особе која обављају послове због којих би могло доћи до сукоба интереса.³⁸

Анализа

Закони којима се прописује рад система јавног емитовања у Босни и Херцеговини садрже одређене механизме за очување институционалне независности и уређивачке аутономије, утврђене Препоруком број: Р(96)10. Међутим, супротно одредбама Препоруке, њима се не забрањује сваки облик цензуре програмских садржаја јавних емитера или сваки облик контроле активности организација које се баве јавним емитовањем од стране трећих особа или тијела, осим у изузетним случајевима, када је

³⁷ Члан 37 Закона о РТВ ФБиХ, члан 4 Закона о Јавном радио-телевизијском систему.

то прописано законом.³⁹ Надаље, одредбама четирију закона о јавном емитовању не забрањује се члановима руководних тијела и особљу да примају упутства од појединаца или тијела изван организације јавног емитера.⁴⁰

Механизми за спречавање сукоба интереса су недовољни. На примјер, чланови руководних тијела и генерални директори могу да примају новац или да имају власнички удио у капиталу комерцијалних емитера, што би их довело у сукоб интереса у обављању функције у управном одбору. Препоруком број: Р(96)10 прописује се да чланови надзорних тијела јавних емитера не могу, директно или индиректно, да обављају функцију, примају надокнаду или имају интерес у предузећима или другим организацијама исте или сродне дјелатности, уколико их таква њихова улога доводи у сукоб интереса са њиховом функцијом у надзорном тијелу.⁴¹

Препорука

Законом о Јавном радио-телевизијском систему требало би забранити сваки облик цензуре програмских активности јавних емитера, као и сваки облик *a priori* контроле активности јавних емитера од стране трећих особа или тијела, осим у изузетним случајевима, прописаним законом.

Законом о Јавном радио-телевизијском систему требало би да буде забрањено члановима руководних тијела и запосленима јавних емитера, укључујући ту и директоре, да прихватају упутства било које врсте од појединаца или тијела изван организације или да примјењују та упутства без сагласности управног одбора организације, у складу са надлежностима надзорних тијела.

Законом о Јавном радио-телевизијском систему потребно је прописати да чланови надзорних тијела јавних емитера и генерални директори не могу, директно или индиректно, да обављају функцију, примају надокнаду или имају интерес у предузећима или другим организацијама исте или сродне дјелатности, уколико их таква њихова улога доводи у сукоб интереса са њиховом функцијом.

³⁸ Члан 26 Закона о БХРТ, члан 46 Закона о РТРС, члан 25 Закона о РТВ ФБиХ.

³⁹ Смјерница IV у Додатку Препоруци Савјета Европе број: Р(96)10.

⁴⁰ *Ибид.*

⁴¹ Смјерница III.2 у Додатку Препоруци Савјета Европе број: Р(96)10

Избор и именовање руководних тијела јавних емитера

Преглед

Закон о Јавном радио-телевизијском систему не садржи никакве одредбе о избору и именовању руководних тијела и генералних директора јавних емитера. Закон о БХРТ, Закон о РТРС и Закон о РТВ ФБиХ прописују да парламенти именују и разрјешавају чланове управних одбора јавних емитера. Међутим, јавни емитери примјењују различите процедуре избора и именовања. У случају РТРС и БХРТ, Регулаторна агенција за комуникације има улогу у одабиру и припрема списак кандидата који су ушли у ужи избор⁴², док списак кандидата који су ушли у ужи избор за одабир кандидата за чланове Управног одбора РТВ ФБиХ доставља Комисија за избор и именовања обају домова Парламента Федерације БиХ.⁴³

Законом о РТРС прописује се да Народна скупштина Републике Српске може да одбије именовање чланова са списка који је доставила Регулаторна агенција за комуникације.⁴⁴ У том случају, Регулаторна агенција за комуникације дужна је да понови процедуру именовања. Закон о БХРТ и Закон о РТВ ФБиХ не дозвољавају Парламентарној скупштини БиХ и Парламенту Федерације БиХ да одбију кандидате који су ушли у ужи избор.

Анализа

Слично ситуацији у другим државама, државни и ентитетски парламенти у Босни и Херцеговини имају кључну улогу у поступку именовања и разрјешења чланова управних одбора јавних емитера. Похвално је што Закон о РТРС и Закон о БХРТ, захваљујући својим одредбама, којима се захтијева да Регулаторна агенција за комуникације сачини списак кандидата који су ушли у ужи избор, штите јавне емитере од политичког утицаја.

Супротно томе, ужи избор кандидата за чланове Управног одбора РТВ ФБиХ припрема Комисија за избор и именовања обају домова Парламента Федерације. Будући да Комисија дјелује у саставу Парламента, то значи да Парламент Федерације врши

⁴² Члан 46 (1) Закона о РТРС, члан 26 Закона о БХРТ

⁴³ Члан 25 Закона о РТВ ФБиХ

⁴⁴ Члан 46 (4) Закона о РТРС

номинацију и именовање чланова Управног одбора РТВ ФБиХ. Иако и у другим земљама постоје слични прописи, било би пожељно да се законима о раду јавних емитера ограниче прилике за остварење политичког утицаја у поступку именовања. Подјела ових овлашћења између Парламента Федерације БиХ и другог независног тијела, попут Регулаторне агенције за комуникације, омогућила би заштиту од политичког утицаја. У исто вријеме, имајући у виду федерално устројство Босне и Херцеговине, давањем овлашћења Регулаторној агенцији за комуникације у области именовања, омогућило би се да се ужи избор кандидата за Управни одбор РТВ ФБиХ врши разматрањем њиховог професионалног и стручног знања, а не разматрањем њихове националне припадности. Према томе, препоручује се да се законима, којима се прописује рад јавних емитера Регулаторној агенцији за комуникације, повјере овлашћења за именовање чланова управних одбора трију јавних емитера, укључујући ту и РТВ ФБиХ.

Такође забрињава чињеница да Народна скупштина Републике Српске може да одбије номиноване кандидате. Таква овлашћења Народној скупштини дају пуну контролу над поступком именовање чланова Управног одбора РТРС-а, и излажу овог јавног емитера опасности од политичког утицаја. Осим тога, Закон о РТРС не прописује разлоге због којих може доћи до одбијања именовања чланова које је номиновала Регулаторна агенција за комуникације. У пракси се може десити да Народна скупштина Републике Српске одбије кандидате који су ушли у ужи избор из политичких разлога. Препоручује се да се у законима, којима се прописује рад јавних емитера, утврди да парламенти не могу да одбију кандидате који су ушли у ужи избор одлуком Регулаторне агенције за комуникације.

У интересу усаглашавања препоручује се да се законима којима се прописује рад Јавног радио-телевизијског система утврде принципи именовања чланова руководних тијела јавних емитера. Овим принципима потребно је омогућити равноправну заступљеност особа обају полова, транспарентан поступак именовања и јавну расправу са потенцијалним кандидатима за чланове управних одбора трију јавних емитера.

Препоруке

Законима којима се прописује рад Јавног радио-телевизијског система потребно је Регулаторној агенцији за комуникације повјерити овлашћења за израду списка кандидата који су ушли у ужи избор за чланове управних одбора свих трију јавних емитера и достављање тог списка државном и ентитетским парламентима.

Закони којима се регулише рад Јавног радио-телевизијског система требало би да пропишу да парламенти не могу да одбију списак кандидата који су ушли у ужи избор за чланове управних одбора, који је доставила Регулаторна агенција за комуникације.

Законима којима се регулише рад Јавног радио-телевизијског система потребно је прописати организовање јавне расправе у вези с именовањем кандидата за чланове управних одбора који су ушли у ужи избор, те омогућити стручним организацијама и организацијама грађанског друштва да дају коментаре у вези са поступком њиховог именовања и да им поставе питања.

Законима којима се регулише рад Јавног радио-телевизијског система потребно је утврдити принципе именовања чланова управних одбора свих трију јавних емитера. Ови принципи требало би да омогуће равноправну заступљеност особа обају полова, транспарентан поступак одабира и јавну расправу са потенцијалним кандидатима за чланове управних одбора свих трију јавних емитера.

Разрјешење чланова управних одбора и генералних директора

Преглед

Закон о БХРТ, Закон о РТРС и Закон о РТВ ФБиХ садрже идентичне разлоге за разрјешење чланова управних одбора, као што су: оставка, неоправдан изостанак са три узастопне сједнице управног одбора и неучествовање у раду управног одбора у периоду од три мјесеца.⁴⁵ Осим тога, парламенти имају овлашћење да донесу одлуку о разрјешењу члана управног одбора на препоруку Регулаторне агенције, уколико члан

⁴⁵ Члан 46 (7) Закона о РТРС, члан 25 (3) Закона о РТВ ФБиХ, члан 26 (3) Закона о БХРТ

управног одбора није испоштовао услове из дозволе система и/или дозволе јавног емитера.⁴⁶

За разлику од других двају закона, Закон о РТВ ФБиХ даје Парламенту Федерације БиХ овлашћења за колективно разрјешење Управног одбора. Парламент Федерације БиХ надлежан је за доношење одлуке о разрјешењу Управног одбора у случајевима када Регулаторна агенција за комуникације установи да Управни одбор није испоштовао услове из дозволе система и/или дозволе сервиса, што је довело до озбиљног кршења или нарушавања интереса или права било ког од конститутивних народа или народа из реда осталих, те у случајевима поновљеног или настављеног нарушавања или кршења наведених интереса или права.⁴⁷ Надаље, Парламент Федерације БиХ може да разријешити Управни одбор у цјелини или сваког члана појединачно, уколико се утврди да у свом раду крши законе Босне и Херцеговине, законе Федерације БиХ, или се утврди лоше и несавјесно пословање.⁴⁸

Закон о БХРТ, Закон о РТРС и Закон о РТВ ФБиХ прописују сличне разлоге за разрјешење генералног директора.⁴⁹ Ти разлози укључују: оставку, разлоге који могу да доведу до раскида уговора о запослењу, неиспуњавање службених дужности у складу са законом, разлоге утврђене одредбама дозволе система или сервиса, разлоге утврђене статутом, општим актима емитера или уговором о запослењу. Осим тога, чланом 36 Закона о РТВ ФБиХ прописује се сљедеће: „Управни одбор дужан је да разријешити генералног директора уколико Регулаторна агенција оцијени да генерални директор не врши своје обавезе у складу са дозволом система/сервиса, у случају да је такво неизвршавање резултирало озбиљним нарушавањем или кршењем права било ког од конститутивних народа или народа из реда осталих”.⁵⁰

Закон о БХРТ, Закон о РТРС и Закон о РТВ ФБиХ не садрже одредбе о независном судском преиспитивању одлука о разрјешењу чланова управног одбора или генералног директора. Одредбама наведених закона такође се не захтијева давање образложења одлука о разрјешењу чланова управног одбора.

⁴⁶ Члан 46 (8) Закона о РТРС, члан 25 (4) Закона о РТВ ФБиХ, члан 26 (4) Закона о БХРТ

⁴⁷ Члан 25 (5) Закона о РТВ ФБиХ

⁴⁸ Члан 25 (6) Закона о РТВ ФБиХ

⁴⁹ Члан 36 Закона о РТВ ФБиХ, члан 53 Закона о РТРС и члан 33 Закона о БХРТ

⁵⁰ Члан 36 Закона о РТВ ФБиХ

Анализа

У складу са Препоруком број: Р(96)10, Законом о БХРТ, Законом о РТРС и Законом о РТВ ФБиХ прописује се да чланове управног одбора могу да разријеше парламенти, тј. тијела која су их именовала. Разлози који могу да доведу до разрјешења усклађени су са међународним стандардима.

Међутим, забрињава чињеница да Закон о РТВ ФБиХ предвиђа могућност колективног разрјешења. Ова одредба супротна је савременој правној теорији, која је заснована на идеји одговорности појединца. Осим тога, тражење колективне одговорности неоправдано је у контексту управног одбора. У таквим тијелима чланови се бирају појединачно и немају утицаја на поступке осталих чланова. Они дјелују независно и од њих се очекује доношење одлука о конкретним питањима у складу са властитим мишљењем. Коначно, није нужно инсистирати на колективној одговорности управног одбора, јер постоји могућност утврђивања појединачне одговорности чланова одбора. Према томе, препоручује се брисање одредаба о колективној одговорности.

Непостојање механизма заштите од самовољног или политички мотивисаног разрјешења такође представља проблем. Закон о БХРТ, Закон о РТРС и Закон о РТВ ФБиХ требало би садржи одредбе којима се прописује обавеза давања образложења одлуке о разрјешењу члана управног одбора или генералног директора, уз могућност оспоравања такве одлуке на суду.

Препоруке

Закони којима се регулише рад Јавног радио-телевизијског система требало би да прецизирају механизме за заштиту од самовољног разрјешења чланова управног одбора и генералних директора. У правилима је потребно прописати да је потребно дати образложење сваке одлуке о разрјешењу члана управног одбора, те да се против такве одлуке може уложити жалба суду. Колективно разрјешење не би требало да буде дозвољено.

Одговорност према јавности

Осврт

Законима о раду Јавног радио-телевизијског система успостављени су механизми којима се обезбјеђује одговорност јавних емитера у Босни и Херцеговини према

јавности. Ти механизми обухватају обавезу јавних емитера да доставе извјештај о својим активностима, извјештај о финансијском пословању, као и изјаве о обавезама јавних емитера према јавности.

Законом о БХРТ, Законом о РТРС и Законом о РТВ ФБиХ од управних одбора тражи се да парламенту и јавности предоче годишњи финансијски извјештај, програмски план и извјештај о његовом остварењу.⁵¹ Законом се сваком грађанину омогућава да достави приговор и да приједлог у вези са планом и извјештајима.⁵² Сваке године, генерални директор би требало да припреми финансијски план за наредну годину, те управном одбору достави извјештај о пословању за претходну годину.⁵³

Закон о Јавном радио-телевизијском систему обавезује генералног директора да уговори годишњу ревизију Корпорације, коју ће извршити независна институција за ревизију.⁵⁴ Закон о БХРТ, Закон о РТРС и Закон о РТВ ФБиХ прописују обавезу вршења ревизије годишњег пословања од стране независне институције за ревизију.⁵⁵ Закон о РТРС прописује да ревизија мора бити извршена у складу са методологијом и под надзором Одјељења за ревизију јавног сектора при Канцеларији главног ревизора Републике Српске, док се Законом о РТВ ФБиХ иста овлашћења повјеравају службенику за ревизију при Канцеларији за ревизију институција у ФБиХ.⁵⁶

У Закону о Јавном радио-телевизијском систему наводи се сљедеће: „Основни задатак јавних радио-телевизијских сервиса јесте да пласманом разноврсних и вјеродостојних информација истинито информишу јавност о политичким, привредним, социјалним, здравственим, културним, образовним, научним, религијским, еколошким, спортским и другим догађајима, подстичу демократске процесе, обезбиједи одговарајућу заступљеност непристрасних вијести и програма о актуелним дешавањима, у ударном термину и у друго вријеме, информативног, културно-умјетничког, образовног, дјечијег, спортског и забавног програма, те да програми највишег квалитета буду доступни јавности у Босни и Херцеговини”.⁵⁷

⁵¹ Члан 29 (к) Закона о БХРТ, члан 48 (1) (г) и члан 13 (8) Закона о РТРС, члан 38 (8) Закона о РТВ ФБиХ, члан 29 (к) и члан 38 (9) Закона о РТВ ФБиХ

⁵² Члан 13 (9) Закона о РТРС и члан 38 (10) Закона о РТВ ФБиХ

⁵³ Члан 21 и 33 (6) Закона о БХРТ, члан 40 Закона о РТРС, члан 35 (6) Закона о РТВ ФБиХ

⁵⁴ Члан 15 (1) (к) Закона о БХРТ, члан 28 (1) (к) Закона о БХРТ

⁵⁵ Члан 22 Закона о БХРТ, члан 41 Закона о РТРС

⁵⁶ Члан 41 (2) Закона о РТРС, члан 20 Закона о РТВ ФБиХ

⁵⁷ Члан 5 Закона о Јавном радио-телевизијском систему

Конкретне програмске одговорности јавних емитера утврђене су одредбама којима се прописују програмски принципи у оквиру Закона о Јавном радио-телевизијском систему, Закона о РТРС и Закона о РТВ ФБиХ.⁵⁸ Одредбе о програмским принципима идентичне су у трима законима и њима се прописује да јавни емитери морају да служе интересу јавности. Јавни емитери, како се наводи одредбама поменутих закона, дужни су: „да обезбиједи разноврстан и избалансиран радијски и телевизијски програм, који испуњава високе етичке стандарде и стандарде квалитета, поштовање људског живота, достојанства и физичког интегритета личности и промовисање демократских слобода, социјалне правде и међународног разумијевања и мира.” Законом се од јавних емитера тражи да уважавају етничке, традиционалне, вјерске, културне, језичке и друге карактеристике конститутивних народа и свих грађана Босне и Херцеговине. Програм би такође требало да афирмише културне и друге потребе националних мањина у Босни и Херцеговини и одражава поштовање њихових Уставом загарантованих права, те да омогући равноправну заступљеност садржаја који одговарају традицији и баштини свих трију народа и адекватну заступљеност народа из реда осталих. Јавни емитери обавезни су, како се у закону наводи: „да производе и уређују програме у складу са највишим професионалним критеријумима, уз поштовање умјетничких и стваралачких слобода, независно од става државних органа, политичких странака и других интересних група”.⁵⁹ Законом о БХРТ не утврђују се програмски принципи. У закону се само наводи да ће програми бити прилагођени потребама конститутивних народа и грађана Босне и Херцеговине.⁶⁰

Анализа

Закон о јавном радио-телевизијском сервису Босне и Херцеговине садржи одредбе које се односе на јавну одговорност. Ово је у складу са Резолуцијом Савјета Европе о будућности јавних емитера, која прописује да „јавни емитери морају да буду директно одговорни јавности”.⁶¹ Три јавна емитера имају обавезу да подносе редовне извјештаје парламентима и јавности о својим активностима. Такође је похвално то што ревизију пословања Корпорације и трију емитера обављају независне ревизорске институције.

⁵⁸ Члан 26 Закона о Јавном радио-телевизијском систему, члан 38 Закона о РТВ ФБиХ, члан 13 Закона о РТРС

⁵⁹ *Ибид.*

⁶⁰ Члан 8 (2) и (3) Закона о БХРТ

⁶¹ Види Резолуцију Савјета Европе о будућности јавних емитера, *ибид.*

Упркос овим позитивним аспектима, механизми јавне одговорности трију јавних емитера и Корпорације су слаби и непотпуни. Та слабост произлази из чињенице што, супротно Препоруци Одбора министара Савјета Европе Рец (2007)³ о мандату јавних медијских сервиса⁶², Закон о РТВ ФБиХ, Закон о РТРС и Закон о БХРТ не истичу и не дају предност јавним пословима јавних емитера. Иако је Законом о јавном радио-телевизијском систему дефинисан циљ јавног РТВ сервиса, она није предвиђена појединачним законима о јавним радио-телевизијским сервисима. Као последица тога, упитно је да ли аудиторијум може да позове на одговорност јавне емитере за свој рад. Поред тога, законима није прецизирано да су јавни емитери под сталном контролом јавности и да их се може позивати на одговорност због неиспуњења задатака.

Супротно Резолуцији Савјета Европе о будућности јавних емитера, од јавних емитера и Корпорације се не захтијева да редовно дистрибуирају информације о својим активностима. Нису дефинисане ни процедуре којима се омогућава гледаоцима и слушаоцима да дају примједбе на начин на који јавни емитери обављају своје послове.

Нажалост, ни закони о радио-телевизијском сервису, ни Закон о Јавном радио-телевизијском систему не прописују контролу садржаја емитовања, а чији циљ је пружање гаранције о испуњењу мандата јавних РТВ сервиса. Интерни механизми ревизије степена испуњења мандата јавних РТВ сервиса од стране јавности, те жалбени механизми, доступни су гледаоцима и слушаоцима јавних емитера у другим државама. На примјер, Би-Би-Си има посебно тијело под називом: Одјељење за жалбе на рад уредништва, које се бави озбиљним жалбама о кршењу уређивачких стандарда од стране Би-Би-Сија. Ако подносиоци жалбе нису задовољни налазима Одјељења за жалбе на рад уредништва, могу поднијети жалбу Одјељењу Управног одбора за жалбе на програм. Препоручује се да јавни емитери успоставе интерне жалбене механизме који ће рјешавати конкретне проблеме у вези с обављањем њихових дужности као јавног сервиса.

Препоруке:

⁶² Препорука Одбора министара Савјета Европе Рец (2007) 3 државама чланицама о мандату јавних медијских сервиса у информационом друштву, *ибид.*

Закони који се тичу јавног радио-телевизијског система морају прописивати да се јавни емитери налазе под сталном јавном контролом и да их се може позивати на одговорност због неиспуњења задатака.

Од јавних емитера и Корпорације мора се захтијевати да редовно дистрибуирају информације о својим активностима.

Од јавних емитера мора се захтијевати да успоставе интерне жалбене механизме који ће омогућити гледаоцима и слушаоцима да дају примједбе на начин на који јавни емитери обављају своју дужност као јавни сервиси.

Финансирање

Општи преглед

Закони о трима јавним радио-телевизијским сервисима садрже одредбе о имовини емитера. Закон о БХРТ и Закон о РТВ БиХ прописују да се имовина обају емитера састоји од имовине пренесене у њихово власништво у поступку ликвидације Јавног предузећа Радио-телевизија Босне и Херцеговине, те од средстава законито стечених из других извора.⁶³ Закон о РТРС не садржи одредбе које се односе на његову имовину.

Закон о Јавном радио-телевизијском систему прописује да је свако домаћинство, као и правни субјект у Босни и Херцеговини, које посједује радио или телевизијски пријемник, обавезно да плаћа мјесечну РТВ таксу за посједовање пријемника.⁶⁴ Главне активности јавних емитера финансирају се из прихода прикупљених РТВ таксама.⁶⁵ Правна је претпоставка да свако домаћинство посједује најмање један пријемник.⁶⁶ Једном годишње, РАК би требало да обави ревизију и предложи износ РТВ таксе.⁶⁷ Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине одлучује о износу РТВ таксе у року од 30 дана од подношења приједлога од стране РАК-а.⁶⁸

⁶³ Члан 19 Закона о БХРТ

⁶⁴ Члан 17 Закона о јавном радио-телевизијском систему

⁶⁵ *Ибид.*

⁶⁶ Члан 19 Закона о Јавном радио-телевизијском систему

⁶⁷ Члан 22 Закона о Јавном радио-телевизијском систему

⁶⁸ *Ибид.*

Законом о Јавном радио-телевизијском систему је прописано да се приход од РТВ таксе и нето доходак од маркетинга чувају на утврђеном јединственом рачуну.⁶⁹ Организације које продају рекламе у име јавних емитера обавезне су да уплате прикупљени износ на утврђени јединствени рачун. Чланови Одбора система су одређени као повјереници и извршиоци утврђеног јединственог рачуна.⁷⁰ РТВ ФБиХ и РТРС имају право на 25% нето дохотка од продаје реклама и 25% укупног прихода од РТВ таксе. Педесет одсто зараде од продаје реклама и педесет одсто од прихода од РТВ таксе мора да буде издвојено за БХРТ.⁷¹ Супротно томе, Законом о РТВ ФБиХ прописано је да се приходи РТВ од маркетинга морају првенствено да користе за финансирање властитих активности.⁷²

Сваки јавни емитер има директан увид у наплату и расподјелу РТВ таксе у сваком тренутку.⁷³

Јавни емитери могу да емитују плаћене рекламе и да прихвате спонзорисање програма. Савјет РАК-а утврђује износ цијене рекламе и њен распоред емитовања у ударном термину.⁷⁴ Законом о јавном радио-телевизијском систему дефинисана су детаљна правила о рекламирању и спонзорисању.

Јавни емитери могу да остварују приход дјеловањем у склопу својих главних активности, што подразумијева комерцијализацију ауторских и сродних права, продукцију и продају аудио-визуелних дјела, пружање услуга телетекста, те друге услуге.⁷⁵

Законом о Јавном радио-телевизијском систему прописано је да трошкове Корпорације подмирују јавни емитери „на основу коришћења дефинисаног уговором“.⁷⁶

Анализа

Модел финансирања јавног радио-телевизијског сервиса у Босни и Херцеговини је мјештовит. Обухвата РТВ таксу и приход од маркетиншког оглашавања. Мјешовити

⁶⁹ Члан 23 Закона о Јавном радио-телевизијском систему

⁷⁰ *Ибид.*

⁷¹ *Ибид.*

⁷² Члан 18 Закона о РТВ ФБиХ

⁷³ Члан 23 Закона о Јавном радио-телевизијском систему

⁷⁴ Члан 31 Закона о Јавном радио-телевизијском систему

⁷⁵ Члан 20 став (2) Закона о БХРТ, члан 38 став (3) Закона о РТРС и члан 18 став (4) Закона о РТВ ФБиХ

⁷⁶ Члан 14 Закона о Јавном радио-телевизијском систему.

извори финансирања јавног радио-телевизијског сервиса су у складу са медијским стандардима.⁷⁷

Пропис који се односи на финансирање и на имовину јавних емитера у Босни и Херцеговини је проблематичан из неколико разлога. Супротно међународним стандардима⁷⁸ не даје гаранцију да су трима јавним емитерима обезбијеђена средства за испуњење њихових задатака. Правни оквир прописује да јавни емитери дијеле средства стечена у поступку ликвидације Јавног предузећа Радио-телевизија Босне и Херцеговине. Међутим, није размотрена чињеница да ли је та имовина потребна за испуњење њиховог мандата и које додатне државне субвенције су потребне да би се подмирили технички и административни трошкови. Поред тога, супротно Препоруци (2003) 9, закон не дефинише механизме државних субвенција за подмирење техничких и административних трошкова јавних емитера да би се могли прилагодити новој дигиталној средини и бити спремни на прелазак на дигитално емитовање 17. јуна 2015. године.

Осим тога, правни оквир у смислу финансирања јавних емитера не штити јавне емитере од постајања претјерано зависних од прихода од маркетиншког оглашавања и, као последицу тога, скретања са главног мандата јавног емитера у погледу програма. Ово се може ријешити наметањем крајњег лимита на омјер укупних средстава која могу да се прикупе путем маркетинга, на примјер 25%. Код многих јавних емитера у Европи комерцијални приход варира између 10 и 20%. Тако је, на примјер, у BNT (Бугарска – 16,6%), СТ (Чешка Република – 12,6%), ARD и ZDF (Њемачка – 11,3 и 11,9%), France Télévisions (Француска – 19,8%), ERT (Грчка – 13,8%) и у Magyar Televizio (Мађарска – 10,4%).⁷⁹

Иако је похвално то што РТВ таксу предлаже РАК, Законом о Јавном радио-телевизијском систему није предвиђено учешће јавних емитера у ревизији и утврђивању РТВ таксе. Ово је у супротности са Препоруком бр.: Р (96)10, која

⁷⁷ Види Препоруку (2007)3 Одбора министара Савјета Европе од 31. јануара 2007. године о мандату јавних медијских сервиса у информационом друштву, којом се потврђује могућност традиционалног финансирања кроз накнаде за дозволе, државни буџет и маркетиншко оглашавање.

⁷⁸ У Резолуцији Савјета Европе о будућности јавних емитера, државе су се обавезале „одржавати и, гдје је потребно, успоставити одговарајући и сигуран финансијски оквир који јавним емитерима гарантује средства потребна за испуњење њихове мисије“. Поред тога, Препорука Савјета Европе (2003) 9⁷⁸ захтијева од држава чланица да пружи јавним емитерима могућност приступа потребним финансијским средствима, да би могли испунити мандат јавног сервиса.

⁷⁹ Види: „*The Future or Funeral?*“ (*Будућност или сахрана*), Водич кроз регулацију јавних медијских сервиса у Европи, стр. 88. <http://www.mediapolicy.org/wp-content/uploads/Future-or-Funeral-11-11-2011-final-WEB.pdf>

предвиђа консултације са јавним емитерима када су у питању кретања трошкова њихових активности.

Правни оквир не садржи правила којима се ограничава коришћење РТВ таксе и других јавних финансија за непоштено такмичење са приватним емитерима. Увијек постоји ризик да ће јавни емитери са приступом приходима од маркетиншког оглашавања искористити своје јавне финансије за непоштену маркетиншку конкуренцију (на примјер, дампинг цијене). Зато се препоручује да се законима о јавном радио-телевизијском сервису директно забрани дампинг цијене, на што се потом могу да позивају приватни емитери. Ради поштеног такмичења, законом би морао да се успостави надзорни механизам у области коришћења јавних финансија од стране јавних емитера. У Комуникеу Европске комисије од 2. јула 2009. године о примјени државних правила о финансијској помоћи јавним емитерима⁸⁰ наводи се, у смислу контроле система финансирања јавних емитера, да су државе чланице:

„[...] дужне да обезбиједу редовну и дјелотворну контролу коришћења јавних финансија, да би се спријечило прекомјерно плаћање и прекомјерно субвенционисање једних на штету других (*cross-subsidiation*), те да би се надгледао ниво коришћења ‘резерви јавних сервиса’“.⁸¹

Главни проблем у вези са регулисањем финансирања јесте одређивање удјела који сваки емитер може да тражи од РТВ таксе и прихода од маркетинга. Законом није предвиђен такав удио за Корпорацију, што њен рад чини проблематичним. Препоручује се да јавни емитери и Корпорација периодично одлучују о томе како расподијелити приход РТВ таксе у складу са својим потребама. Ова препорука је у складу са Препоруком број: Р (96)10 која каже да „у случајевима када се средства или приход од дозволе за рад мора да дијели између неколико организација јавних емитера, то треба учинити на начин који ће равноправно задовољити потребе свих укључених организација“.

⁸⁰ Комунике Европске комисије од 2. јула 2009. године о примјени државних правила о финансијској помоћи јавним емитерима, ОЈ 2009, Ц 257, стр. 1.

Препоруке

Законом о Јавном радио-телевизијском систему требало би прописати да се јавним емитерима морају обезбиједити неопходна средства, да би могли да испуњавају своје задатке и дефинишу механизме редовних анализа својих потреба и обезбјеђења јавних финансија да би могли да дјелују у новој дигиталној средини.

Законом о Јавном радио-телевизијском систему би требало прописати да се РТВ такса утврђује у консултацији са јавним емитерима.

Законима о јавним радио-телевизијским сервисима морало би се забранити јавним емитерима да се баве непоштеним маркетиншким такмичењем, те омогућити приватним емитерима да се жале у таквим случајевима. Закон би такође требало да садржава механизме независног надзора коришћења прихода од РТВ таксе или јавних финансија, да би се омогућило да јавни емитери не представљају непоштену конкуренцију приватним емитерима.

Закон о Јавном радио-телевизијском систему би требало да се измијени и допуни да би се омогућило да јавни емитери и Корпорација одлучују о распдјели РТВ таксе на начин који ће равноправно задовољити потребе емитера и Корпорације.

Односи између јавних емитера и Корпорације

Општи преглед

Закон о РТРС прописује да је РТРС дужан да сарађује са другим јавним емитерима да би обезбиједио продукцију најквалитетнијег програма и учинио га доступним на територији Републике Српске.⁸² Закони о друга два јавна емитера не садрже сличне одредбе.

Законом о Јавном радио-телевизијском систему предвиђено је успостављање Корпорације којом заједнички управљају три јавна емитера.⁸³ С истим правима и обавезама према свим трима јавним емитерима, мандат Корпорације подразумијева увођење нових технологија и рад преносне мреже. Поред тога, одговорна је за

⁸¹ Рец.77, *Ибид.*

⁸² Члан 10 Закона о РТРС

⁸³ Члан 12 став (1) и став (2) Закона о јавном радио-телевизијском систему

међународно представљање јавних РТВ сервиса, права у вези са страним програмом, руковођење имовином и техничким средствима, руковођење оглашавањем, те за усклађивање различитих система, политика рада и поступака између постојећа три јавна емитера.⁸⁴

У име сва три јавна емитера, Корпорација:

- Продаје телевизијске, радијске и мултимедијалне огласе;
- Развија и координира правну регулативу и пружање правних услуга јавним РТВ сервисима;
- Промовише и координира технички развој и увођење нових технологија;
- Омогућава заједничко коришћење техничких, финансијских и кадровских потенцијала;
- Израђује стратегију за мултимедијалне услуге јавних РТВ сервиса;
- Омогућава заједничко коришћење и управљање архивском грађом за потребе интерне и спољне комуникације;
- Набавља стране програме; ради остваривања међународних веза;
- Пружа административну и другу помоћ управним тијелима;
- Наручује испитивање јавног мњења и медијског тржишта;
- Продаје телевизијске, радијске и мултимедијалне маркетиншке услуге;
- Координира ресурсима за прикупљање садржаја за информативне емисије, што подразумијева и регионалне информационо-техничке центре;
- Координира политику и стратегију управљања људским потенцијалима јавних РТВ сервиса;
- Координира пословне и развојне планове, финансијско пословање и поступке унутрашње ревизије;
- Омогућава заједничку годишњу финансијску ревизију; ради пружања услуга преноса за јавне РТВ сервисе; и
- Координира коришћење и управљање техничким ресурсима, имовином и инфраструктуром информационе технологије.⁸⁵

Према истом Закону, сједиште Корпорације је у сједишту БХРТ, а организационе јединице има у Сарајеву, Бањој Луци и Мостару.⁸⁶

Анализа

Регулисање односа међу три јавна емитера, те између њих и Корпорације, ствар су више политичког, економског и руководног избора него медијских стандарда.

⁸⁴ Члан 12 став (3) и члан 13 став (2) Закона о јавном радио-телевизијском систему

⁸⁵ Члан 6. Закона о јавном радио-телевизијском систему

⁸⁶ Члан 13. став (3) и члан 12 став (4) Закона о јавном радио-телевизијском систему

Међутим, могу се изнијети сљедећа запажања у вези са трима јавним емитерима, те у вези са кохерентношћу Јавног радио-телевизијског система:

Законима трију јавних емитера није детаљно регулисан однос међу њима. До извјесне мјере, знатан дио дјелатности Јавног радио-телевизијског система зависи од Корпорације, будући да она мора да обезбиједи и координира сарадњу међу три јавна емитера. Законом о Јавном радио-телевизијском систему дата су знатна овлашћења Корпорацији, да би могла да координира јавни РТВ систем.

С обзиром на то да оснивање корпорације зависи искључиво од три јавна емитера, њихово одуговлачење у остварењу тог задатка сугерише да су неспремни за сарадњу.

Да би се избјегла даљња кашњења, препоручује се да Влада оснује радну групу, у чијем ће саству бити представници сва три емитера и остали учесници у процесу, а која би радила на оснивању корпорације. Као што је то наведено у горњем дијелу текста, препоручује се да рад корпорације буде финансиран кроз приходе од РТВ таксе, а не кроз услуге емитовања.

Препорука

Корпорација би омогућила успостављање јединственог, јачег и дјелотворнијег система јавног емитовања. Корпорација би, такође, била у бољем положају да дјелотворно управља радом трансмисијске мреже трију јавних емитера, као и увођењем нове технологије рада, што је посебно важно у контексту преласка на емитовање дигиталног сигнала. Према томе, парламенти и владе на државном и ентитетском нивоу и грађанско друштво у БиХ, требали би, од три јавна емитера, да захтијевају да окончају блокаду и оснују корпорацију, у складу са одредбама Закона о Јавном радиотелевизијском систему. Такав циљ могао би да се оствари оснивањем радне групе, под руководством Владе, у чијем би саству били представници три јавна емитера и остали учесници у процесу, који би требали да раде на оснивању корпорације.

АНЕКС I Преглед Јавног радио-телевизијског система Босне и Херцеговине

Главни елементи Јавног радио-телевизијског система Босне и Херцеговине

Босанскохерцеговачки јавни медијски сервис је сложен, јер одражава сложену структуру државе, успостављене Дејтонским мировним споразумом, у децембру 1995. године.⁸⁷ Састоји се од трију јавних емитера: јавни РТВ сервис за подручје читаве државе, Радио-телевизија Босне и Херцеговине (БХРТ), те два ентитетска РТВ сервиса, Радио-телевизија Федерације Босне и Херцеговине (РТВ ФБиХ) и Радио-телевизија Републике Српске (РТРС).

Поред тога, јавни сервис подразумијева и Корпорацију јавних радио-телевизијских сервиса Босне и Херцеговине (у даљњем тексту Корпорација)⁸⁸, коју заједнички успостављају и воде три јавна емитера.⁸⁹ Сва три јавна емитера имају иста права и обавезе према Корпорацији.

Корпорација треба да има генералног директора, Пословодни одбор и Управни одбор. Пословодни одбор би требало да укључује генералног директора и директоре сектора Корпорације.⁹⁰ Предвиђено је да Одбор система буде сачињен од 12 чланова, што подразумијева све чланове управних одбора јавних емитера. Требало би да буде задужен за надзор над радом Корпорације и Јавног радио-телевизијског система.⁹¹

Дужност Корпорације је увођење нових технологија и руковођење преносном мрежом трију јавних емитера. Поред тога, одговорна је за међународно представљање јавних емитера, права у вези са страним програмом, руковођење имовином и техничким ресурсима, руковођење оглашавањем, те за усклађивање различитих система, политика рада и поступака између постојећа три јавна емитера.⁹²

⁸⁷ Босна и Херцеговина је савез који се састоји од двају ентитета, Федерације БиХ, којом управљају Хрвати и Бошњаци и која покрива 51% територије и Републике Српске, којом управљају Срби и који покрива 49% територије.

⁸⁸ Члан 3. Закона о јавном радио-телевизијском систему Босне и Херцеговине и члан 3 Закона о РТВ-у ФБиХ.

⁸⁹ Члан 12 став (1) и став (2) Закона о јавном радио-телевизијском систему

⁹⁰ Члан 13 став (4) и став (6) Закона о јавном радио-телевизијском систему

⁹¹ Члан 13 став (5) Закона о јавном радио-телевизијском систему

⁹² Члан 12 став (3) и члан 13. став (2) Закона о Јавном радио-телевизијском систему

Цјелокупан сектор емитовања, који подразумијева јавне, приватне и мјесне РТВ сервисе, регулише регулаторно тијело за емитовање и телекомуникације, под називом: Регулаторна агенција за комуникације (РАК).

Јавним радио-телевизијским системом управља Одбор Система који се састоји од 12 чланова, у које спадају сви чланови управних одбора јавних емитера. Одбор Система, који уједно има улогу Управног одбора Корпорације,⁹³ одговоран је за РТВ таксу, доношење програмског кодекса за цијели Систем, координирање усклађивања програмских шема и координирање између три јавна РТВ сервиса.⁹⁴ Такође има надлежност над успостављањем и надзором над Корпорацијом: именује и разрјешава генералног директора Корпорације, одобрава именовање особа које су директно одговорне генералном директору, усваја Статут Корпорације и одобрава стратегију и политику пословања Корпорације.⁹⁵

Руководна тијела сваког јавног емитера су: Управни одбор, Пословодни одбор и генерални директор.

Јавни емитери се финансирају од РТВ таксе, коју морају да плате сви грађани који посједују телевизор, те од маркетиншких прихода и издвајања из државног буџета, намијењених конкретним пројектима. РТВ такса се дијели у омјеру од 50% за БХРТ и 25% за сваког ентитетског емитера.⁹⁶

Правни оквир Јавног радио-телевизијског система

Основ правног оквира Јавног радио-телевизијског система у Босни и Херцеговини дефинисан је јединственим генеричким законом о емитовању, те трима законима о јавним радио-телевизијским сервисима.⁹⁷ Успостављање РАК-а, принципи регулације емитовања, поступак издавања дозвола и provedбена правила у сектору емитовања

⁹³ Члан 13 став (5) Закона о Јавном радио-телевизијском систему

⁹⁴ Члан 8 став (1) Закона о Јавном радио-телевизијском систему

⁹⁵ Члан 8 став (2) Закона о Јавном радио-телевизијском систему

⁹⁶ Члан 23 Закона о Јавном радио-телевизијском систему

⁹⁷ Институционална структура Јавног радио-телевизијског система, његови водећи принципи и односи међу трима јавним емитерима и Корпорацијом, регулисани су Законом о Јавном радио-телевизијском систему Босне и Херцеговине (Закон о ЈРТС), усвојеним 2005. године од стране Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине. Осим тога, засебни закони о јавним радио-телевизијским сервисима, усвојеним у периоду између 2005. и 2008. године, регулише се успостављање и рад сваког јавног емитера: Законом о Јавном радио-телевизијском сервису Босне и Херцеговине предвиђен је правни оквир за БХРТ (Закон о БХРТ); Закон о радио-телевизији Федерације БиХ регулише РТ ФБиХ (Закон о РТВ ФБиХ); Закон о Радио-телевизији Републике Српске бави се РТРС-ом (Закон о РТРС). Засебне законе о јавним емитерима усвојила су различита законодавна тијела: Закон о БХРТ усвојила је Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, док је Закон о РТРС усвојила Скупштина Републике Српске, а Закон о РТВ Федерације БиХ Парламент Федерације БиХ.

предвиђена су Законом о комуникацијама Босне и Херцеговине (Закон о комуникацијама).⁹⁸

РАК је донио низ подзаконских аката којима се регулишу дјелатности емитовања, као што су издавање дозволе и фреквенције, те регулисање садржаја и медијског маркетинга. Ови подзаконски акти се примјењују на читав сектор емитовања, који подразумијева јавне емитере. На примјер, комерцијалне дјелатности јавних емитера морају да буду у складу са Кодексом о аудио-визуелним комерцијалним комуникацијама, који је донио РАК.⁹⁹ Програми јавних емитера морају да буду у складу са захтјевима садржаја дефинисаног Кодексом о пракси емитовања, када је у питању говор мржње, вријеђање по вјерском основу, праведна и непристрасна уређивачка политика, нетачан и неистинит материјал итд. Осим тога, програмски захтјеви, правила успостављања савјета уређивачких одбора јавних емитера који одражавају етнички, културни и вјерски састав становништва, те правила која се тичу финансијске одговорности јавних емитера и која штите њихову независност од утицаја политичких странака, садржана су у Правилу РАК-а број: 57/2011 о јавним радио-телевизијским емитерима.¹⁰⁰

⁹⁸ Усвојен 2003. године од стране Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине. Објављен у „Службеном гласнику БиХ“, бр.: 31/03.

⁹⁹ Усвојен од стране Савјета Регулаторне агенције за комуникације Босне и Херцеговина на својој 52. сједници, одржаној 15. новембра 2011. године.

¹⁰⁰ Усвојен од стране Савјета Регулаторне агенције за комуникације Босне и Херцеговина на својој 52. сједници, одржаној 15. новембра 2011. године.

АНЕКС II Извјештаји и анализе рада јавног радио-телевизијског система у Босни и Херцеговини

Предмет неколико анализа и извјештаја, објављених на енглеском језику, били су конкретни изазови у раду јавног радио-телевизијског система у Босни и Херцеговини. Главни налази тих анализа и извјештаја представљени су даље у тексту и живо осликавају тренутно стање сектора јавног емитовања у овој држави.

У Индексу медијске одрживости из 2011. године, објављеног од стране Међународног одбора за истраживање и размјену (IREX), напомиње се да је РАК изложен политичком притиску. Извјештај се позива на чињеницу да именовање генералног директора РАК-а касни већ трећу годину у низу. Савјет министара није дао ниједно званично оправдање за одбијање именовања директора. У извјештају се истиче да се садашњи в.д. директора суочава са великим административним проблемима, који произлазе из његовог статуса.¹⁰¹

Комисија Европске уније је, 2010. године, потврдила да је „имплементација правног оквира за јавно емитовање [била] потребна да би се провеле реформе у овом сектору, што је приоритет Европског партнерства.“¹⁰² У Извјештају о напретку Босне и Херцеговине на путу ка уласку у ЕУ истакнуто је да је обезбјеђење функцијске независности РАК-а и даље главни приоритет. Други изазови односе се на неуспјех успостављања Корпорације, што је посљедица неслагања унутар Одбора Јавног радио-телевизијског система у вези са власништвом над опремом и подјелом прихода.¹⁰³

Мисија ОЕБС-а у Босни и Херцеговини је, 2010. године, изразила забринутост у вези са регулаторним застојем у Јавном радио-телевизијском систему. Истакла је како два члана Одбора за јавно емитовање још увијек чекају на замјену, јер Парламентарна скупштина БиХ касни с именовањем нових чланова. Такође је запазила да је јавно

¹⁰¹ Извјештај IREX-а за Босну и Херцеговину припремила Санела Хоџић, координаторка истраживања, *Mediacentar* Сарајево у Сарајеву, и може се наћи на интернет страници: http://www.irex.org/sites/default/files/EE_MSI_2011_Bosnia.pdf.

¹⁰² СЕЦ (2010) 1331, Босна и Херцеговина, Извјештај о напретку за 2010. годину, стр. 51 и 52

¹⁰³ *Ибид.*

емитовање у БиХ и даље „фрагментирано“ због кашњења у успостављању Корпорације.¹⁰⁴

Комисија ЕУ је, 2011. године, поднијела извјештај о напретку оствареном у области дигиталног емитовања, те у транспоновању Директиве о аудио-визуелним медијским сервисима. РАК је издао одлуку о коришћењу Мултиплекса А за потребе земаљског дигиталног емитовања. У извјештају су дата запажања да ентитетски закони о јавним радио-телевизијским сервисима нису у складу са законима на државном нивоу. Још једном је напоменуто да Корпорација још није успостављена због тога што Одбор Јавног радио-телевизијског система није усвојио његов статут.¹⁰⁵ Комисија ЕУ је истакла да се још увијек чека на именовање генералног директора и двају чланова Одбора РАК-а и Савјета РАК-а.¹⁰⁶

Представник ОЕБС-а за слободу медија и Европска комисија су, 2011. године, изразили забринутост у вези с уређивачком независношћу БХРТ, због увођења измјена и допуна, 2011. године, његовог статута, којима се повећава контрола Управног одбора над уређивачким руководством.¹⁰⁷

У извјештају Института за европско медијско право, из 2011. године, наводи се како је главни изазов Јавном радио-телевизијском систему „застој у успостављању савременог система јавног емитовања, који је на услузи свим грађанима БиХ и који је економски самоодржив“.¹⁰⁸ Напоменуто је да јавни емитери нису спремни да изнађу заједничко прихватљиво рјешење у вези са Корпорацијом. Главна неслагања односе се на обим овлашћења унутар Корпорације, расподјелу маркетиншких прихода и претплатничких накнада, те имовинских права јавних емитера. Даље се напомиње како три јавна емитера нису успоставила уравнотежен приступ по питању употребе језика и поштовања националних интереса трију конститутивних народа, те интереса

¹⁰⁴ Мисија ОЕБС-а БиХ, Пропратни извјештај о медијима и медијским регулаторним тијелима под притиском, 23. септембар 2010. године, доступан на интернет страници: http://oscebih.org/documents/osce_bih_doc_2010092417401856eng.pdf.

¹⁰⁵ СЕЦ (2011) 1206, Босна и Херцеговина, Извјештај о напретку за 2010. годину, стр. 50 и 51, доступан на интернет страници: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ba_rapport_2011_en.pdf.

¹⁰⁶ СЕЦ (2011), Босна и Херцеговина, Извјештај о напретку за 2010. годину, стр. 16, 50 и 51

¹⁰⁷ Канцеларија представника ОЕБС-а за слободу медија, Саопштење за штампу, *представник ОЕБС-а за медије каже да Босна и Херцеговина мора хитно да подржи уређивачку и политичку независност својих јавних емитера*, 25. мај 2011. године, <http://www.osce.org/fom/78105> и СЕЦ (2011), Босна и Херцеговина, Извјештај о напретку за 2010. годину, стр. 16, 50 и 51.

¹⁰⁸ *Види:* Медији у Југоисточној Европи, Компаративно медијско право и студија политике рада, на основу извјештаја за државе Албанију, Босну и Херцеговину, Бугарску, Хрватску, Косово, Македонију, Молдавију, Црну Гору, Румунију и Србију. Студија је проведена у име Фондације *Friedrich Ebert*, Регионални пројектни дијалог за Југоисточну Европу, доступан на интернет страници: <http://www.fes.bg/files/custom/library/2011/The%20Media%20in%20South-East%20Europe.pdf>. Извјештај за Босну и Херцеговину припремио је Раденко Удовичић. Пуни текст на интернет страници: http://www.emr-sb.de/service/EMR_BiH_CountryReport_FES_SEE.pdf.

националних мањина. Осим тога, политичке странке, заступљене у Парламенту, покушале су да именују „своје људе“ у управна тијела јавних емитера, „заузимајући стране по питању уређивачке политике и... ширећи увјерење да је национални интерес једина водилца њихове јавне службе“.¹⁰⁹

Балкански медијски барометар за Босну и Херцеговину, за 2011. годину, забиљежио је да се управни одбори трију јавних емитера „понашају у складу са политичком средином којој припадају“.¹¹⁰ Управни одбор РТРС жели лабаву сарадњу, у складу са позицијом политичких лидера у Републици Српској, који желе слабу државу. Супротно томе, БХРТ жели снажну сарадњу. У студији су изнесена запажања да су три јавна радио-телевизијска сервиса постали засебне јединице када се ради о финансијским, техничким и руководним питањима. Истакнуто је да не показују стварно интересовање за промјеном ситуације јер су „баш задовољни“ тренутним статусом.¹¹¹ У студији се такође напомиње да Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине одбија да одобри кандидатуре, поднесене посљедњих година од стране РАК-а за избор српског и хрватског члана Управног одбора БХРТ. Државни парламент је, 2011. године, затражио од РАК-а да поновно распише тендер, за што је РАК утврдио да је противзаконито.¹¹² Такође се наводи да су сви јавни емитери, с изузетком РТРС, у дуговањима због неприкупљене претплате и ниског износа претплате (3,63 евра).¹¹³ И на крају, Балкански медијски барометар открива да се програми које емитују јавни емитери веома мало разликују од оних које емитују приватни емитери, те да не нуде уравнотежене информације у вијестима и информативним емисијама.¹¹⁴

¹⁰⁹ *Ибид.*, стр. 44

¹¹⁰ Балкански медијски барометар за Босну и Херцеговину за 2011. годину, уредила Наташа Тешановић. Студију је подржала Фондација *Friedrich Ebert* и није била објављена у вријеме писања ове ревизије.

¹¹¹ *Ибид.*, стр. 40

¹¹² *Ибид.*, стр. 43

¹¹³ *Ибид.*, стр. 46

¹¹⁴ *Ибид.*, стр. 48 и 49