

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

Ovu raščlambu pripremila je Barbora Bukovska, viša ravnateljica za propise i politiku pri Organizaciji ARTICLE 19, koju je za te potrebe angažirao Ured OEES-a za slobodu medija.

Rujan 2012. godine

Sažetak

Barbora Bukovska, viša ravnateljica za zakonodavstvo i politiku djelovanja je, u okviru Organizacije *ARTICLE 19*, u siječnju 2012. godine, raščlanila pravni okvir u svezi s Regulatornom agencijom za komunikacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Agencija). Agencija predstavlja stjecište regulacije u Bosni i Hercegovini i djeluje na državnoj razini. Konkretno, ova raščlamba fokusira se na neovisnost Agencije glede njenog djelovanja, sastava i financiranja, te na sveukupno poštivanje međunarodnih standarda u svezi sa slobodom izražavanja u odgovarajućim zakonima.

Međunarodnim i europskim standardima u svezi sa slobodom izražavanja postavljen je određeni broj zahtjeva, čijim ostvarenjem bi trebalo postići neovisnost regulatornih tijela. Oni obuhvataju izričita zakonodavna jamstva političke, operativne i financijske neovisnosti i institucionalne samostalnosti regulatora, participatoran i transparentan proces imenovanja u njegove upravne i rukovodne strukture, mogućnost da zaposli svoje kvalificirano osoblje i dovoljno snažan mandat i ovlasti regulatora, kao i njegovu odgovornost prema javnosti i odgovarajuće financiranje. Ti standardi koriste se u ocjenjivanju neovisnosti Agencije i njenih struktura.

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

Sažetak preporuka

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

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

- Mehanizam odgovornosti Agencije može biti ojačan putem obveze, izravno propisane Zakonom o komunikacijama, da podnosi godišnje izvješće Agencije Parlamentarnoj skupštini BiH, uključujući obvezu da objavi detaljna financijska izvješća i revizorska izvješća. Zakonom o komunikacijama treba, također, biti obvezno propisano da godišnja izvješća Agencije budu dostupna široj javnosti.
- Kako bi se izbjegli bilo kakvi problemi u tumačenju sadašnjih odredaba, Zakonom o komunikacijama treba biti propisano da članstvo u upravnim i rukovodnim strukturama Agencije bude nespojivo s ostvarivanjem značajnih izravnih ili neizravnih komercijalnih interesa u telekomunikacijama ili emiterima.
- Zakonom o komunikacijama treba biti izričito propisano da smjenjivanje članova Vijeća Agencije ili glavnoga ravnatelja prije isteka njihovog mandata, treba da podliježe sudskom razmatranju.
- Treba isključiti mogućnost članstva i dopustiti smjenu glavnoga ravnatelja i onih članova Vijeća Agencije koji su osuđeni, nakon sudskog postupka vođenog sukladno međunarodno prihvaćenim pravnim načelima, za nasilno kazneno djelo i/ili kazneno djelo iz nečasnih pobuda, osim ako je prošlo pet godina od izricanja presude.
- Zakonom o komunikacijama trebaju jasno biti određena pravila za plaće i naknade članova Vijeća Agencije i treba biti propisano da članovima bude zabranjeno primanje bilo kakvih drugih financijskih sredstava u svezi s njihovim funkcijama članova Vijeća Agencije.
- Odredbe Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH i Zakona o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH, koji podrivaju financijsku samostalnost Zakona o komunikacijama, trebaju biti ukinute.
- Regulatorna agencija za komunikacije treba biti isključena iz odredaba Zakona o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH, naročito iz kategorije proračunskih institucija.
- Zakonom o komunikacijama treba biti propisano da osoblje Agencije ne spada u kategoriju državnih službenika, dok istodobno treba biti osigurana proračunska neovisnost Agencije.
- Financijsku neovisnost Agencije treba omogućiti putem niza zaštitnih mjera u svezi s proračunom Agencije, kako bi se ona zaštitila od uplitanja Vijeća ministara BiH. Naime, Zakonom o komunikacijama, Zakonom o financiranju institucija Bosne i Hercegovine i drugim zakonima, treba biti propisano da Vijeće ministara BiH ne može ograničiti proračun, koji je odobrilo Vijeće Agencije ispod određenog limita ili postotka.

Kazalo

Sažetak.....	2
Uvod.....	5
Međunarodni standardi za regulatorna tijela za emitiranje.....	8
Raščlamba zakonskog okvira o radu Regulatorne agencije za komunikacije	11
Jamstva neovisnosti Agencije.....	12
Obveze i odgovornosti.....	12
Odgovornost prema javnosti.....	13
Proračunska neovisnost	14
Članstvo.....	15
a) Predlaganje i imenovanje rukovodstva Agencije	15
b) Pravila o nepodudaranju	18
c) Trajanje mandata	19
d) Način ukidanja mandata	19
e) Plaćanje i naknade članovima Agencije i osoblju	20
Financiranje.....	22

Uvod

U ovom sažetom prikazu data je ocjena o tome je li sadašnji zakonodavni okvir Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: BiH) u svezi s Regulatornom agencijom za komunikacije (u daljnjem tekstu: Agencija), regulatorom emitiranja u BiH, ispunjava li međunarodne standarde slobode izražavanja. Ovaj sažeti prikaz naročito se fokusira na političku, operativnu i financijsku neovisnost i institucionalnu samostalnost regulatora emitiranja glede njegovog financijskog sustava, pravila koja se odnose na osoblje, plaće i naknade, procedure predlaganja i imenovanja članova Vijeća Agencije (u daljnjem tekstu: Vijeće) i njenoga glavnog ravnatelja.

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

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

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

Organizacija *ARTICLE 19* konstatira da smo, usporedo s ovim sažetim prikazom, također razmatrali zakonodavni okvir glede emitiranja, iz perspektive njegove dosljednosti, povezanosti i nedosljednosti, te također raščlanili ulogu Agencije u imenovanju upravnih odbora javnih emitera.² Bilo kakva pitanja, koja izazivaju zabrinutost zbog tih i drugih

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

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

pitanja u svezi s mogućom neusuglašenosti bosanskohercegovačkog zakonodavstva s međunarodnim pravom, zbog toga nisu uzeta u obzir u svrhu ove raščlambe.

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

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

Ova raščlamba podijeljena je na dva dijela. U prvom dijelu navedeni su međunarodni standardi, koji se primjenjuju u ovoj oblasti, a koje je Vijeće ministara BiH obvezno provoditi u domaćem zakonodavstvu. U drugom dijelu se ispituju odgovarajući zakoni u svjetlu tih standarda i daju se preporuke, na koji način trebaju biti izvršene izmjene i dopune ili revidirani ti zakoni. Struktura potpoglavlja zasnovana je na okviru uspostavljenom raznim međunarodnim standardima i ona ne ukazuje na to da su pitanja, kojima smo se u raščlambi

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

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

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

prvo bavili, važnija i žurnija. Prioritet bavljenja problemima i nedostacima zakonodavstva, koji se tiče Agencije treba, zbog toga, sagledati u svjetlu svih preporuka i raščlambe sačinjene u ovom sažetom prikazu.

Međunarodni standardi za regulatorna tijela za emitiranje

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

Svatko ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja; ovo pravo uključuje 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,⁵ koji je BiH ratificirala 1993. godine, nameće državama 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. Jamstva slobode izražavanja, također, nalazimo u Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Europska konvencija),⁶ koju je Bosna i Hercegovina ratificirala 12. srpnja 2002. godine.

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

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

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

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

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

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

⁶ Usvojena 4. studenoga 1950. godine, stupila na snagu 3. rujna 1953. godine.

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

⁸ Vidjeti u gornjem dijelu teksta.

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

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

Sva javna tijela, koja imaju službene regulatorne ovlasti nad medijima, trebaju biti zaštićena od uplitanja, posebno onog političke ili ekonomske naravi, i putem procesa imenovanja za članove, koji je transparentan, koji dopušta sudjelovanje javnosti i koji ne kontrolira nijedna politička stranka.¹⁰

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

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

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

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

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

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

¹² Popratni memorandum uz Preporuku broj:(2000.)23 Komiteta ministara državama članicama o neovisnosti i funkcijama regulatornih tijela za sektor emitiranja; dostupan na stranici: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=ExpRec%2800%2923&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDC F2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>.

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

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

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

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

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

Iako nije pravno obvezujuća, ovom *Deklaracijom* uspostavljaju se važna načela i nju je podržala Opća konferencija UNESCO-a, dajući joj značajnu političku težinu.

Pored toga, u dokumentu *Načela Organizacije ARTICLE 19* uspostavljena su sljedeća načela za regulatorna tijela za emitiranje:

Načelo broj 10: Neovisnost

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

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

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

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

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

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

U sljedećem poglavlju izvršena je raščlamba zakonskoga okvira, kojim se propisuje rad Regulatorne agencije za komunikacije BiH, kako bi se utvrdilo je li zakonski okvir usklađen s navedenim načelima.

Raščlamba zakonskog okvira o radu Regulatorne agencije za komunikacije

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

¹⁶ *Ibid.* Načelo 11.

¹⁷ *Ibid.* Načelo 12.

¹⁸ *Ibid.* Načelo 13.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ *ARTICLE 19* Načela, napomena 3, Načelo 14.

²⁴ *Ibid.* Načelo 15.

²⁵ *Ibid.* Načelo 16.

²⁶ *Ibid.* Načelo 17.

Jamstva neovisnosti Agencije

Osvrt

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

Također, ističe se da će se, sukladno odredbama članka 2., stavka 2., Ustava BiH, prava i slobode, utvrđene Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i njenim protokolima u Bosni i Hercegovini, ostvarivati izravno. Europska konvencija i njeni protokoli su iznad svih drugih zakona, prema tome, u situacijama kada su domaći zakoni u suprotnosti s Europskom konvencijom, primjenjivat će se odredbe Konvencije.

Raščlamba

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

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

I pored odredaba o funkcionalnoj neovisnosti, ta neovisnost narušena je odredbama Zakona o financiranju institucija BiH, kojima se Agencija definira kao proračunska institucija, sukladno Zakonu (članak 2., stavka 1., točka n.). Ta činjenica obrazložena je detaljnije u sljedećim poglavljima ove raščlambe.

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

Obveze i odgovornosti

Osvrt

Člankom 3. Zakona o komunikacijama propisuju se odgovornosti Agencije (kao i odgovornosti Vijeća ministara BiH) u oblasti komunikacija, te Agenciji povjerala

odgovornost za reguliranje rada emitterskih i telekomunikacijskih mreža i usluga, planiranje, koordinacija, te raspodjela i dodjela radiofrekvencija. Daljnjim odredbama Zakona o komunikacijama detaljnije se propisuju regulatorna načela, kao i proces izdavanja dopusnica.

Raščlamba

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

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

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

Odgovornost prema javnosti

Osvrt

Člankom 44. Zakona o komunikacijama propisuje se obveza Agencije da pripremi godišnje financijsko izvješće i izvješće o radu, te da ga dostavi Vijeću ministara BiH. Po razmatranju izvješća, Vijeće ministara BiH objavit će ga, u roku od četiri mjeseca od isteka financijske godine.

Raščlamba

Odgovornost prema javnosti važan je pokazatelj neovisnosti regulatora rada javnih emitera. Preporukom broj Rec(2000.)23 nalaže se da regulatorne institucije trebaju biti odgovorne prema javnosti glede svojih aktivnosti, te da trebaju objavljivati redovita i *ad hoc* izvješća o svojim aktivnostima ili o ostvarenju svojih dužnosti. Vodeći se svojim načelima, Organizacija *ARTICLE 19* preporučuje da odgovornost prema javnosti omogući neko višečlano tijelo, poput zakonodavnog tijela ili povjerenstva, umjesto Vlade ili nekog njenog ministra. Organizacija *ARTICLE 19*, također, preporučuje da detaljna godišnja izvješća o radu i proračunu, uključujući tu i revizorska izvješća o radu regulatornih tijela, budu objavljivana i distribuirana velikom broju korisnika.

Odredbe Zakona o komunikacijama samo djelomice su usuglašene s ovom preporukom. Organizacija *ARTICLE 19* izražava zadovoljstvo zbog činjenice da je Agencija obvezna izraditi godišnje izvješće. Međutim, ističemo da navedeno izvješće Agencija dostavlja Vladi (Vijeću ministara BiH), a ne višečlanom tijelu, poput Parlamenta (Parlamentarne skupštine BiH). Ne postoji odredba kojom se Vijeće ministara BiH obvezuje da godišnje izvješće dostavi Parlamentarnoj skupštini BiH. Dodatne prednosti, koje bi se mogle ostvariti predodjenjem izvješća Parlamentarnoj skupštini BiH, ogledaju se u činjenici da bi svi izabrani predstavnici (ne samo oni iz izvršne vlasti, koji čine parlamentarnu većinu) mogli od Agencije tražiti da dostavi dodatne informacije o svojim odlukama i postupcima. Moguća rasprava ili prezentacija godišnjeg izvješća pred Parlamentom, značila bi viši stupanj odgovornosti prema javnosti. Osim toga, ovim bi bilo riješeno i pitanje dostupnosti godišnjeg izvješća javnosti.

Iako se Zakonom ne predviđaju odredbe o objavljivanju izvješća o reviziji, s obzirom na to da je Agencija proračunski korisnik, koji podliježe odredbama Zakona o financiranju institucija

BiH, reviziju svake godine vrši Ured za reviziju institucija BiH, sukladno odredbama Zakona o reviziji (članak 22., stavka 4., Zakona o financiranju institucija BiH). Revizija započinje u roku od 90 dana od dostave izvješća o radu Agencije, a prije nego što Ministarstvo financija i trezora dostavi godišnje izvješće o izvršenju proračuna. Zakonom o financiranju institucija BiH, također, utvrđuju se dodatni zahtjevi, koji se odnose na reviziju, te se propisuje da Parlamentarna skupština BiH mora usvojiti godišnje izvješće o reviziji izvršenja proračuna (uključujući tu i izvršenje proračuna Agencije), prije nego što odobri i usvoji novi proračun. U interesu pojašnjavanja, te u cilju naglašavanja važnosti odgovornosti i transparentnosti u radu Agencije, bilo bi korisno kada bi vršenje financijske revizije bilo propisano u tekstu Zakona.

Preporuke:

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

Proračunska neovisnost

Osvrt

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

Dodatne odredbe u svezi s proračunskim poslovanjem, utvrđene su odredbama Zakona o financiranju institucija BiH, kojim se utvrđuje način na koji će Agencija vršiti svoje proračunsko poslovanje i propisuje izvršenje proračuna. Člankom 12. Zakona o financiranju institucija BiH, propisuje se da je Ministarstvo financija odgovorno za izvršenje proračuna proračunskih institucija, uključujući tu i Agenciju. To obuhvata izradu planova novčanih tokova i utvrđivanje plana raspodjele raspoloživih proračunskih sredstava Agencije u određenom vremenskom razdoblju. Ministarstvo financija i trezora BiH, također, odobrava financijske obveze i trošenje sredstava, kvartalno, ili na drugi način. Agencija je, također, dužna izraditi i dostaviti Ministarstvu prijedlog svog operativnog proračuna svakog mjeseca. Ministarstvo zatim obavještava Agenciju o odobrenju operativnog proračuna. Sukladno propisanom računovodstvenom sustavu, Agencija dostavlja zahtjev za plaćanje i zahtjev za doznaku sredstava iz proračuna, koje obrađuje Ministarstvo.

Raščlamba

Status proračunske institucije, koji podrazumijeva pozorni nadzor i kontrolu Ministarstva financija i trezora BiH nad izvršenjem proračuna, narušava financijsku neovisnost i proračunsku samostalnost Agencije. Sukladno važećim propisima, Agencija ima isti status, kao i sve druge Vladine institucije, i nije u mogućnosti izvršavati svoj proračun ili financirati svoje aktivnosti, bez bojazni od uplitanja ili neopravdanog odgađanja realizacije transakcija.

Zbog toga se preporučuje ostvarenje neovisnosti i proračunske samostalnosti Agencije, kroz njeno izuzeće od primjene Zakona o financiranju institucija BiH.

Preporuke:

- Zakonom o komunikacijama trebalo bi, eksplicitno, propisati proračunsku samostalnost Agencije, kako bi se omogućila neovisnost njenog financijskog poslovanja.

- Kako bi se izbjegle sumnje u njenu finansijsku neovisnost, zakonodavac bi trebao razmotriti propisivanje svih proračunskih i finansijskih aspekata rada Agencije u Zakonu o komunikacijama, umjesto što se takva pitanja rješavaju odredbama niza drugih zakona. Ta pitanja trebala bi obuhvatati odredbe o proračunu i njegovoj reviziji, uključujući tu i godišnju reviziju i objavljivanje izvješća o reviziji, utvrđivanje iznosa osobnih primanja službenika Agencija, kao i ostala pitanja.

Članstvo

a) Predlaganje i imenovanje rukovodstva Agencije

Osvrt

Sukladno odredbama članka 36., stavka 2., Zakona o komunikacijama, rukovodstvo Agencije čine Vijeće Agencije (Vijeće) i glavni ravnatelj. Člankom 39., stavka 2, propisuje se da se Vijeće sastoji od sedam članova.

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

Sukladno odredbama članka 39., stavka 2., članove Vijeća Agencije predlaže Vijeće ministara BiH, na temelju popisa kandidata, koji je utvrdilo Vijeće Agencije, koja treba sadržavati dvostruko više kandidata od broja raspoloživih mjesta. Agencija je dužna osigurati ravnopravnu zastupljenost osoba oba spola u postupku izrade popisa kandidata.

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

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

Sukladno odredbama članka 40., stavka 1., Zakona o komunikacijama, glavnoga ravnatelja predlaže Vijeće Agencije, a potvrđuje Vijeće ministara, u roku od 30 dana od podnošenja prijedloga. Također, navode se odredbe u svezi s ostvarenjem ravnopravne zastupljenosti osoba oba spola u sastavu Vijeća. Sukladno odredbama članka 40., stavka 2., prijedlog za imenovanje glavnoga ravnatelja treba uslijediti nakon javnog natječaja. Prijavljeni kandidati moraju imati relevantno iskustvo u oblasti telekomunikacija, odnosno emitiranja, kao i potvrđene rukovodne sposobnosti. Zakonom o komunikacijama predviđa se i postupak u slučaju da Vijeće ministara BiH odbaci popis kandidata koji je dostavila Agencija.

Raščlamba

Kako je to navedeno u poglavlju o međunarodnim standardima, neovisnost regulatornih tijela nadležnih za emitiranje, također, trebala bi biti osigurana kroz otvoreni, demokratski i

transparentan proces imenovanja rukovodnog osoblja. Prema tome, imenovanje rukovoditelja regulatornog tijela trebalo bi vršiti na otvoren i transparentan način.

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

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

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

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

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

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

²⁷ Vidi model Zakona o javnom emitiranju, članak 6., stavka 1.; dostupan na adresi: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/modelpsblaw.pdf>.

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

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

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

Osim toga, Zakon o komunikacijama ne sadrži nikakve odredbe o **transparentnosti postupka predlaganja i imenovanja**, kako članova Vijeća, tako i glavnoga ravnatelja. Imajući u vidu činjenicu da Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine imenuje članove Vijeća, pretpostavljamo da se ta aktivnost realizira u okviru redovitog rada Parlamenta, i da se o glasovanju i rezultatima glasovanja izvješćuje javnost. Postupak predlaganja manjkav je glede transparentnosti, s obzirom na činjenicu da ne postoje odredbe kojima se utvrđuje da će popis kandidata biti dostupan javnosti uopće, ili da će biti dostupan javnosti u određenom vremenskom roku. U kontekstu ranije iznesenih argumenata o nepostojanju mogućnosti sudjelovanja građana, ova nejasnoća dodatno narušava transparentno upravljanje. Postupak imenovanja glavnoga ravnatelja na sličan način nejasno je definiran, s obzirom na to da ne postoje nikakva jamstva otvorenosti u Zakonu o komunikacijama. Primjenom postojećeg okvira, čini se da bi moglo doći do situacije da imenovanje glavnoga ravnatelja, jednostavno, bude objavljeno javnosti po završetku postupka.

Preporuke:

- Proces imenovanja struktura rukovodstva i uprave Agencije ne smije biti predmet političkog i ekonomskog uplitanja. Zakonom o komunikacijama mora se zabraniti Vijeću ministara BiH takvo uplitanje kada se vrše predlaganja za članove Vijeća u Parlamentarnoj skupštini BiH.

- Zakonom o komunikacijama mora biti propisano da glavnoga ravnatelja imenuje Parlament, na temelju konkretnog prijedloga Vijeća Agencije i s kandidatom koji dobije dvije trećine glasova tijekom tajnog glasovanja. Osim toga, Zakonom o komunikacijama trebalo bi precizirati postupak u slučaju da nijedan kandidat ne dobije potrebni broj glasova u prvom glasovanju, te postupak vraćanja popisa s imenima predloženih osoba Vijeću na ponovni postupak predlaganja. Kao alternativu, Zakonom bi trebalo, kroz jasno naveden niz odredaba o odabiru kandidata, spriječiti situaciju u kojoj se vlasti mogu uplitati u odabir, tako što neće postupiti po predloženom popisu prijedloga.
- Zakon o komunikacijama trebalo bi izmijeniti i dopuniti, tako da omogući zastupljenost društva u cjelini u sklopu članstva u Vijeću Agencije, te se pozivati na Zakon o zabrani diskriminacije, kao primjenjiv na postupak predlaganja i imenovanja.
- Zakon o komunikacijama mora obuhvatiti odredbe o transparentnosti u postupku predlaganja i imenovanja upravnih i rukovodnih struktura Agencije.
- Zakonom o komunikacijama, također, mora se osigurati mogućnost sudjelovanja javnosti u procesu predlaganja članova Vijeća i glavnoga ravnatelja Agencije.

b) Pravila o nepodudaranju

Pregled

Kao što je navedeno, u članku 39., stavka 2. Zakona o komunikacijama, navedeno je da se članovi Vijeća imenuju isključivo u osobnom svojstvu. Sukladno članku 39., stavka 3., dužnosnici na zakonodavnim ili izvršnim funkcijama bilo koje razine vlasti ili članovi tijela političkih stranaka, ne mogu postati članovi Vijeća. Prema članku 40., stavka 3., iste odredbe primjenjuju se u postupku predlaganja glavnoga ravnatelja.

Sukladno članku 39., stavka 4., članovi Vijeća moraju prijaviti svaki interes koji imaju u odnosu na telekomunikacijskog operatera ili emitera i moraju se povući iz postupka predlaganja u slučaju koji predstavlja sukob interesa. Također, prema članku 40., stavka 4., glavnom ravnatelju zabranjeno je da ima bilo kakve financijske odnose s telekomunikacijskim operaterom ili emiterom.

Raščlamba

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

Ovi zahtjevi dovoljno su ispoštovani odredbama Zakona o komunikacijama, iako bi mogli biti jasniji, u smislu interesa koji nisu političke prirode, kao što su, primjerice, financijski interesi. U tom smislu, napominjemo da se člankom 39., stavka 4., Zakona o komunikacijama propisuje obveza za člana Vijeća da proglasi sukob interesa i da se povuče iz članstva u takvim slučajevima. Člankom 42., stavka 1., navodi se sukob interesa (kako je definirano

Etičkim kodeksom), kao osnova za otpuštanje prije isteka mandata. Pretpostavljamo da se to tumači na način da svaki finansijski interes povlači automatsku diskvalifikaciju iz članstva Vijeća i nije ograničeno na obvezu izjašnjavanja o postojanju sukoba interesa od strane člana Vijeća, kada se glasuje o konkretnom predmetu. Radi jasnoće, bilo bi korisno da se konkretno navede da osobe, koje se nalaze na pozicijama, primaju plaće ili imaju značajan izravan ili neizravan finansijski interes u telekomunikacijskim tvrtkama ili emiterima, ne smiju biti imenovane za članove Vijeća.

Preporuke:

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

c) Trajanje mandata

Pregled

Mandat članova Vijeća i glavnoga ravnatelja Vijeća traje četiri godine i mogu biti ponovno imenovani samo jednom (članak 39., stavka 2. i članak 40., stavka 1.).

Raščlamba

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

d) Način ukidanja mandata

Pregled

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

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

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

Raščlamba

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

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

Mi imamo dva zapažanja glede otpuštanja, a to su:

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

Preporuke:

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

e) Plaćanje i naknade članovima Agencije i osoblju

Pregled

Člankom 43. propisuje se da Agencija mora zapošljavati službenike i osoblje, radi učinkovitog obnašanja funkcija. Osoblje treba zapošljavati na temelju stručnosti i sposobnosti. Uvjet osiguranja ravnopravnosti spolova pri zapošljavanju posebno je istaknut.

Prema članku 43., Vijeće također odlučuje o tome koje pozicije su u nadležnosti Zakona o državnoj službi, sukladno općim načelima ovog Zakona.

Zakon o komunikacijama ne sadrži odredbe o naknadama članova Vijeća ili glavnoga ravnatelja. Odredbe o plaćama osoba imenovanih u institucije BiH sadržane su u *Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH*. Ovim Zakonom ne navodi se izričito bilo kakvo plaćanje članovima Vijeća, ali su platni razredi za *izabrane i imenovane* osobe definirani u članku 10. ovoga Zakona. Člankom 21. ovoga Zakona o plaćama, također je izričito propisan platni razred i koeficijent za *ravnatelja Regulatorne agencije za komunikacije*.

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

Raščlamba

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

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

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

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

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

Imajući u vidu da diskrecija, odnosno, tajnost, u svezi s plaćama, stvara napetosti i priliku za vršenje utjecaja, smatramo da je ovakav režim problematičan s točke gledišta neovisnosti

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

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

Preporuke:

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

Financiranje

Pregled

Financiranje regulatornog tijela za emitere važan je pokazatelj njegove neovisnosti. Prema članku 44. Zakona o komunikacijama, proračun Agencije povezan je *izravno sa sektorskim politikama Vijeća ministara BiH*. Za svaku fiskalnu godinu, glavni ravnatelj podnosi izvješće, usvojeno od strane Vijeća, Vijeću ministara BiH na odobrenje.

Agencija se financira putem prikupljanja pristojbi za izdavanje tehničke dopusnice, koje plaćaju telekomunikacijski operateri i emitere, kao i putem grantova i donacija, koje moraju biti sukladne općim načelima zakona. Ako su grant ili donacija zaprimljeni za konkretan zadatak ili projekt od javnog interesa, mora se odvojeno obračunati i ne smije se obuhvatiti redovitim proračunom. Prema članku 44., stavka 3., iznosi novčanih kazni, koje Agencija prikupi na osnovu prava na primjenu provedbenih mjera i pristojbe fakturirane prema napucima Vijeća ministara BiH, šalju se Vijeću ministara BiH, kako bi bile obuhvaćene proračunom institucija BiH.

Raščlamba

Sukladno onom što je navedeno u gornjem dijelu teksta, prema međunarodnom pravu, neovisno financiranje smatra se osnovnim i ključnim aspektom ukupne neovisnosti regulatornog tijela za emitere. U tom smislu, preporuka Vijeća Europe je sljedeća:

Aranžmani financiranja regulatornih vlasti, što je još jedan ključni element njihove neovisnosti, moraju biti precizirani zakonom, sukladno jasno definiranom planu, u odnosu na obračunati trošak aktivnosti regulatornih vlasti, kako bi im se omogućilo da obnašaju svoje funkcije, u potpunosti i neovisno.²⁸

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

U svjetlu ovih zahtjeva, Organizacija *ARTICLE 19* zapaža da financijska neovisnost i proračunska neovisnost Agencije nisu dostatno definirani Zakonom o komunikacijama. Pored toga, dovedeni su u pitanje Zakonom o ministarstvima i Zakonom o plaćama. Zakon o komunikacijama ne sadrži nijednu odredbu o tome po kom osnovu Vijeće ministara BiH može revidirati, izmijeniti ili smanjiti proračun Agencije. Nepostojanje ovakvih odredaba omogućava vlastima BiH da vrše velika umanjnja ili rezove proračuna, bez opravdanja i samovoljno.

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

Preporuke:

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

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