

**ANALIZA ZAKONA KOJI SE ODNOSI NA
JAVNI RADIOTELEVIZIJSKI SISTEM BOSNE I HERCEGOVINE**

*Ovu analizu pripremio je Boyko Boev,
viši pravni službenik pri Organizaciji ARTICLE 19,
a njenu izradu zatražio je Ured
OSCE-ovog predstavnika za slobodu medija*

Septembar 2012. godine

Sažetak

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

Iako je regulacija obaveza javnih emitera u Bosni i Hercegovini u skladu sa nekim od relevantnih medijskih standarda u Evropi, javni emiteri nisu obavezni biti faktori integracije svih osoba i zajednica u državi, služiti kao forumi za pluralističke javne rasprave i biti promoteri šireg demokratskog učešća ili proizvoditi inovativan sadržaj.

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

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

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

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

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

Zakonom o Javnom radiotelevizijskom sistemu propisuje se da tri javna emitera trebaju uspostaviti i zajednički upravljati Korporacijom. Njen mandat obuhvata uvođenje novih tehnologija, upravljanje transmisijskom mrežom, međunarodno predstavljanje emitera, kupovinu prava za prikazivanje stranih programa, upravljanje reklamama, usuglašavanje različitih sistema, politika djelovanja i procedura sadašnja tri emitera. Međutim, zakoni koji se odnose na Javni radiotelevizijski sistem ne reguliraju detaljno ni odnose i suradnju između tri emitera, a ni između njih i Korporacije. Njena uspostava i upravljanje njome ovisi isključivo o dobroj volji tri emitera. Kao rezultat toga, zbog neslaganja i sukoba između javnih emitera, Korporacija još nije uspostavljena.

Preporuke

Opće preporuke o pravnom okviru za javno emitiranje

Pravni okvir za javno emitiranje treba usuglasiti. Zakonom o Javnom radiotelevizijskom sistemu treba uspostaviti zajedničke elemente tri javna emitera, kao što je njihova institucionalna struktura, zaštitni elementi važni za neovisnost i uređivačku autonomiju, reguliranje sadržaja i finansiranje. Pravnim okvirom također treba regulirati odnose između tri javna emitera i Korporacije, kao i odnose između Javnog radiotelevizijskog sistema i Regulatorne agencije za komunikacije. Zakoni o pojedinačnim javnim emiterima trebaju biti usuglašeni sa Zakonom o Javnom radiotelevizijskom sistemu. Oni trebaju samo proširiti odredbe Zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu, obuhvatajući konkretne zahtjeve u vezi s obavezama javnih emitera, kvalifikacijama i drugim zahtjevima u vezi s odabirom članova upravnih tijela i direktora javnih emitera, i odredbama koje imaju za cilj učešće javnosti i odgovornost javnih emitera.

Preporuke o obavezama javnih emitera

Zakoni, koji se odnose na Javni radiotelevizijski sistem, trebaju obuhvatati preciznu definiciju obaveza javnih emitera, koja odslikava evropske standarde, i uspostaviti mehanizme za kontrolu ispunjavanja obaveza javnih emitera. Posebno trebaju dati važnost ulozi javnih emitera u integraciji svih osoba, grupa i zajednica u Bosni i Hercegovini.

Preporuke o institucionalnoj autonomiji i uređivačkoj neovisnosti javnih emitera

Zakoni, koji se odnose na Javni radiotelevizijski sistem, trebaju ojačati institucionalnu autonomiju i uređivačku neovisnost javnih emitera, putem proklamiranja principa institucionalne autonomije i uređivačke neovisnosti, putem zabranjivanja generalnim direktorima i članovima upravnih i nadzornih odbora da primaju bilo kakve instrukcije od bilo kojeg tijela, osim onog koje ih je imenovalo, i putem uvrštavanja odredaba koje se odnose na sukob interesa.

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

Preporuke u cilju povećanja učešća javnosti

Zakoni, koji se odnose na Javni radiotelevizijski sistem, trebaju promovirati učešće javnosti u upravljanju javnim servisom, putem omogućavanja parlamentarnim komisijama da pozovu kandidate koji su ušli u uži izbor za upravne odbore javnih emitera, da javno odgovore na pitanja članova komisija, te omogućiti javnosti da predstavi svoje mišljenje u vezi s tim kandidatima.

Preporuke o odgovornosti javnih emitera pred javnošću

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

Pored njihove obaveze da pošalju godišnje izvještaje parlamentima, od javnih emitera i Korporacije treba zahtijevati, kao i od bilo kojeg drugog javnog tijela, da redovno distribuiraju informacije o svojim aktivnostima.

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

Preporuke o finansiranju javnih emitera

Državni parlament i parlamenti oba entiteta trebaju osigurati da javnim emiterima budu data neophodna finansijska sredstva, kako bi ispunili svoju misiju i uspostavili mehanizme za redovno razmatranje njihovih potreba i pružanje javnih sredstava, te kako bi im se omogućilo da djeluju u novom digitalnom okruženju.

RTV pretplata treba biti određena nakon konsultacija s javnim emiterima, kako bi odlikavala finansijska sredstva neophodna za ispunjavanje obaveza javnih emitera.

Preporuke koje se odnose na korporaciju

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

Sadržaj

Sažetak	2
Preporuke	3
Uvod.....	7
Dio I.: Međunarodni standardi u vezi sa slobodom izražavanja.....	8
Standardi u vezi sa slobodom izražavanja i slobodom medija	8
Standardi u vezi sa medijima i regulacijom javnog emitiranja.....	10
Dio II.: Poštivanje međunarodnih standarda u zakonima o javnom emitiranju u Bosni i Hercegovini i nivo njihove usuglašenosti	13
Opći komentari o pravnom okviru za javno emitiranje u Bosni i Hercegovini.....	13
POSEBNI KOMENTARI.....	15
Obaveze javnih emitera.....	15
Institucionalna autonomija.....	18
Odgovornost prema javnosti	24
Finansiranje.....	27
Odnosi između javnih emitera i Korporacije	31
ANEKS I.: Pregled Javnog radiotelevizijskog sistema Bosne i Hercegovine.....	32
Glavni elementi Javnog radiotelevizijskog sistema Bosne i Hercegovine	34
Pravni okvir Javnog radiotelevizijskog sistema.....	35
ANEKS II.: Izveštaji i analize rada Javnog radiotelevizijskog sistema u Bosni i Hercegovini	37

Uvod

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

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

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

U Dijelu I. ovog komentara dat je pregled međunarodnih standarda u vezi s pravom na slobodu izražavanja i slobodu medija, i u vezi s javnim emitiranjem. Ti standardi definirani su u međunarodnim sporazumima o ljudskim pravima i u drugim međunarodnim instrumentima, čiji su autori Ujedinjeni narodi, OSCE, Vijeće Evrope i UNESCO. Dio II. sadrži analizu poštivanja tih standarda od strane Javnog radiotelevizijskog sistema Bosne i Hercegovine, posebno komentirajući obaveze javnih emitera, institucionalnu autonomiju, uređivačku neovisnost, profesionalni status i prava novinara, regulaciju sadržaja, finansiranje

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

² Objavljen u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, broj: 78/05.

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

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

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

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

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

Dio I.: Međunarodni standardi u vezi sa slobodom izražavanja

Standardi u vezi sa slobodom izražavanja i slobodom medija

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

Zakoni o javnim emiterima u Bosni i Hercegovini obuhvataju određeni broj međunarodnih odredaba o ljudskim pravima, koje čine osnovu pravne analize u sljedećem poglavlju. U ovom poglavlju utvrđeni su najrelevantniji međunarodni standardi u vezi sa zaštitom slobode izražavanja i, naročito, regulacije emitiranja.

Kao država članica Ujedinjenih naroda, Vijeća Evrope i Organizacije za sigurnost i suradnju u Evropi (OSCE), Bosna i Hercegovina ima obavezu poštovati i štiti pravo na slobodu izražavanja. Pored toga, ona se obavezala na slobodu medija i javno emitiranje.

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

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

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

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

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

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

Garancije slobode izražavanja također nalazimo u sva tri glavna regionalna sistema zaštite ljudskih prava. Kao država potpisnica *Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*,⁹ Bosna i Hercegovina se pravno obavezala na poštivanje člana 10, kojim se, na sljedeći način, garantira pravo na slobodu izražavanja:

1. Svako ima pravo na slobodu izražavanja. To pravo obuhvata slobodu mišljenja i slobodu primanja i širenja informacija i ideja, bez uplitanja javne vlasti, i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprečava države da podvrgnu režimu dozvola ustanove koje obavljaju djelatnosti radija ili televizije, te kinematografsku djelatnost.

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

Slične garancije prava na slobodu izražavanja date su u članu 9 *Afričke povelje o pravima čovjeka i naroda*¹⁰ i članu 13 *Američke konvencije o ljudskim pravima*.¹¹

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

U Dokumentu Konferencije o ljudskoj dimenziji CSCE-a, sa sastanka održanog u Kopenhagenu,¹² države članice OSCE-a ponovno su potvrdile sljedeće:

...Svako ima pravo na slobodu izražavanja... To pravo obuhvata slobodu mišljenja i slobodu primanja i širenja informacija i ideja, bez uplitanja javne vlasti, i bez obzira na granice. Ostvarivanje tog prava može biti predmet samo onih ograničenja koja su propisana zakonom i koja su u skladu s međunarodnim standardima.¹³

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

⁹ Usvojena 4. novembra 1950. godine, stupila na snagu 3. septembra 1953. godine. Bosna i Hercegovina je ratificirala 12. jula 2002. godine.

¹⁰ Usvojena 26. juna 1981. godine, stupila na snagu 21. oktobra 1986. godine.

¹¹ Usvojena 22. novembra 1969. godine, stupila na snagu 18. jula 1978. godine.

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

¹³ Vidjeti u gornjem dijelu teksta, paragraf 9.1.

¹⁴ Povelja za evropsku sigurnost, usvojena na Istanbulsom samitu OSCE-a, novembar 1999. godine.

Iznova potvrđujemo značaj neovisnih medija i slobodnog protoka informacija, kao i pristupa informacijama od strane javnosti. Obavezujemo se da ćemo poduzeti sve neophodne korake da osiguramo osnovne uvjete za funkcioniranje slobodnih i neovisnih medija i nesmetan prekogranični i unutardržavni protok informacija, što smatramo ključnom komponentom bilo kog demokratskog, slobodnog i otvorenog društva.¹⁵

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

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

Garancija slobode izražavanja posebno važi za medije, uključujući elektronske medije i javne emitere. Interamerički sud za ljudska prava je, naprimjer, objavio: “Upravo su masovni mediji ti koji ostvarivanje slobode izražavanja čine realnošću.”¹⁸ Evropski sud za ljudska prava pozvao se na “najvažniju ulogu štampe u pravnoj državi”¹⁹ i prepoznao da štampa ima vitalnu ulogu ‘zaštitnika javnog interesa’.²⁰ 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 slobodne štampe i drugih medija, koji mogu komentirati pitanja od javnog značaja, bez cenzure ili ograničavanja, i informirati javnost.²¹

Standardi u vezi s medijima i regulacijom javnog emitiranja

Pored obaveze da zaštite i poštuju pravo na slobodu izražavanja i slobodu medija, države imaju pozitivnu obavezu da stvore okruženje u kome to pravo i sloboda mogu „cvjetati“. Ta obaveza proističe iz člana 2 Međunarodnog sporazuma o građanskim i političkim pravima, u

¹⁵ Vidjeti u gornjem dijelu teksta, paragraf 26.

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

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

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

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

²⁰ Vidjeti u gornjem dijelu teksta.

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

kome se zahtijeva da države “usvoje takve mjere zakonodavnog ili drugog karaktera, neophodne da se ostvare prava priznata u ovom Sporazumu.” Zbog toga je prvenstveni cilj regulacije medija da stvori uvjete, kako bi mogli postojati i djelovati raznoliki i slobodni mediji. Kao što je objavio Evropski sud za ljudska prava: “[Pružanje] informacija i ideja od općeg interesa [...] ne može biti uspješno ostvareno, ako nije zasnovano na principu pluralizma.”²²

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

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

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

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

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

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

²⁵ Rezolucija broj 1 o budućnosti javnog emitiranja, usvojena na 4. evropskoj ministarskoj konferenciji o politici masovnih medija, Prag, decembar 1994. godine.

Važna implikacija tih garancija je da tijela, koja imaju regulatorne ili druge ovlasti nad emiterima, kao što su regulatorne agencije ili upravni odbori emitera financiranih iz javnih sredstava, budu neovisna. Taj princip izričito je podržan u određenom broju međunarodnih mehanizama.

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

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

Preporuka (2003.)9 Komiteta ministara Vijeća Evrope o mjerama za promociju demokratskog i društvenog doprinosa digitalnog emitiranja daje konkretne principe, koji su primjenjivi na javne emitere u digitalnoj eri.²⁹ Od država se zahtijeva da stvore finansijske, tehničke i druge uvjete, neophodne kako bi se omogućilo javnim emiterima da ispune svoje obaveze. Pored toga, one trebaju omogućiti javnim emiterima da budu prisutni na različitim digitalnim platformama (kablovskoj, satelitskoj, zemaljskoj), sa raznolikim kvalitetnim programima i uslugama. Konačno, države trebaju dati javnim emiterima “mogućnost pristupa neophodnim finansijskim sredstvima, kako bi oni ispunili svoju svrhu” u novom tehnološkom

²⁶ Preporuka broj: R(96)10 o garantiranju neovisnosti javnog emitiranja, koju je usvojio Komitet ministara Vijeća Evrope. Usvojena 11. septembra 1996. godine.

²⁷ Aneks Preporuke broj: R(96)10 o garantiranju neovisnosti javnog emitiranja, koju je usvojio Komitet ministara Vijeća Evrope.

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

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

kontekstu.³⁰ Te preporuke, naročito zahtjev za efikasnom neovisnošću o vlastima – uključujući finansijsku neovisnost – ponovljene su u određenom broju rezolucija i preporuka Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope i drugih ministarskih konferencija o politici masovnih medija Vijeća Evrope.³¹

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

- Postojeće propise o javnom emitiranju treba primijeniti u potpunosti, kako bi se stvorile garancije uređivačke i finansijske neovisnosti javnih emitera;
- Finansijska neovisnost javnih emitera treba biti garantirana zakonom;
- Institucije vlasti trebaju razviti i primijeniti odgovarajuće mehanizme finansiranja, koji će omogućiti održiv rad javnih emitera i omogućiti im efikasno srednjoročno i dugoročno planiranje.

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

Dio II.: Poštivanje međunarodnih standarda u zakonima o javnom emitiranju u Bosni i Hercegovini i nivo njihove usuglašenosti

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

Sistem javnog emitiranja u Bosni i Hercegovini sastoji se od tri javna emitera, i to: Javnog emitera Radio i televizije Bosne i Hercegovine (BHRT) koji pokriva cjelokupni teritorij

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

³¹ Drugi konkretni dokumenti Vijeća Evrope u vezi s funkcijama i djelovanjem javnih emitera, obuhvataju Preporuku broj: 1641 (2004.), u kojoj se daje pregled situacije u kojoj se nalaze javni mediji u Evropi, Preporuku broj: 1878 (2009.), u kojoj se naznačavaju ključna pitanja u vezi s javnim medijima i njihovim finansiranjem, Preporuku broj: CM/Rec (2007.)3, u kojoj se uspostavljaju principi u vezi s obavezama javnih medija i Deklaraciju Komiteta ministara, od 27. septembra 2006. godine, koja sadrži pregled stanja neovisnosti javnih servisa u Evropi.

³² Deklaracija “Na putu do slobode medija”, usvojena na Prvoj OSCE-ovoj konferenciji o medijima Jugoistočne Evrope, koju je organizirao Ured OSCE-ovog predstavnika za slobodu medija, održanoj u Sarajevu (Bosna i Hercegovina), 13. i 14. oktobra 2011. godine.

države, i dva entitetska emitera, Radija i televizije Federacije Bosne i Hercegovine (RTV FBiH) i Radiotelevizije Republike Srpske (RTRS).

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

S obzirom na to da Zakon o Javnom radiotelevizijskom sistemu Bosne i Hercegovine regulira cjelokupni sistem javnog emitiranja, mnoge njegove odredbe odnose se na svakog javnog emitera ponaosob i identične su odredbama triju drugih zakona. Osim toga, Zakon o Javnom radiotelevizijskom sistemu Bosne i Hercegovine sadrži odredbe o neovisnosti sistema javnog emitiranja, razlozima postojanja sistema javnog emitiranja, odnosima unutar sistema javnog emitiranja i dozvolama. Njime se također propisuje uspostava i rad Korporacije, uključujući tu i njeno finansiranje i upravljanje njenim radom.

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

Zakonski okvir je složen, s obzirom na to da je rad svakog javnog emitera propisan i posebnim zakonom i Zakonom o Javnom radiotelevizijskom sistemu Bosne i Hercegovine. Naprimjer, odredbe Zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu Bosne i Hercegovine, koje se odnose na sve javne emitere, također su prisutne i u zakonima kojima se propisuje rad

pojedinačnih javnih emitera. U isto vrijeme, iako su pojedine odredbe zakona o pojedinačnim javnim emiterima i Zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu Bosne i Hercegovine identične, još uvijek je neophodno pažljivo čitanje i tumačenje oba zakona, jer su neke od odredaba suprotne jedna drugoj. Preporučuje se da se propisi usuglase i pojednostave. Jedan od načina da se to učini jeste da se sve odredbe, koje se odnose na zajedničke elemente reguliranja rada tri javna emitera, uključe u Zakon o Javnom radiotelevizijskom sistemu Bosne i Hercegovine.

Preporuke

Potrebno je usuglasiti zakonski okvir o sistemu javnog emitiranja. Zakon o Javnom radiotelevizijskom sistemu trebao bi propisivati zajedničke elemente triju javnih emitera, poput njihove institucionalne strukture, očuvanja institucionalne neovisnosti i uređivačke autonomije, reguliranja sadržaja i finansiranja. Njime bi također trebalo regulirati odnose između tri javna emitera i Korporacije i odnose između Javnog radiotelevizijskog sistema i Regulatorne agencije za komunikacije. Zakoni o pojedinačnim javnim emiterima trebali bi biti u skladu sa Zakonom o Javnom radiotelevizijskom sistemu Bosne i Hercegovine. Oni bi samo trebali proširiti odredbe navedenog Zakona, uključujući posebne zahtjeve u pogledu obaveza javnih emitera, kvalifikacija i ostalih uvjeta od značaja za postupak imenovanja članova rukovodnih tijela i direktora javnih emitera, i odredbe koje za cilj imaju ostvarenje učešća građana i odgovornosti javnih emitera prema javnosti.

POSEBNI KOMENTARI

Obaveze javnih emitera

Pregled

U Zakonu o Javnom radiotelevizijskom sistemu Bosne i Hercegovine navodi se da je „osnovni zadatak javnih radiotelevizijskih servisa da plasmanom raznovrsnih i vjerodostojnih informacija istinito informiraju javnost o političkim, privrednim, socijalnim, zdravstvenim, kulturnim, obrazovnim, naučnim, religijskim, ekološkim, sportskim i drugim događajima, potiču demokratske procese, osiguraju odgovarajuću zastupljenost nepristranih vijesti i programa o aktualnim dešavanjima, u udarno i u drugo vrijeme, informativnog, kulturno-

umjetničkog, obrazovnog, dječijeg, sportskog i zabavnog programa, te da programi najvišeg kvaliteta budu dostupni javnosti u Bosni i Hercegovini.”³³

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

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

Analiza

Reguliranje obaveza javnih emitera u skladu je s relevantnim standardima u oblasti rada medija. U Preporuci Vijeća Evrope, broj Rec(2007)3, o obavezama javnih emitera u informacijskom društvu, upućenoj državama članicama, navodi se da bi obaveze javnih emitera trebale svojim ispunjenjem osigurati:

- a) izvor informacija za sve građane društva, kojim se osigurava opći pristup informacijama;
- b) ostvarenje socijalne kohezije i integraciju svih pojedinaca, grupa i zajednica;

³³ Član 5 Zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu.

³⁴ Član 26 Zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu, član 38 Zakona o RTV-u FBiH, član 13 Zakona o RTRS-u.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Član 8 (2) i (3) Zakona o BHRT-u.

- c) izvor nepristranih i neovisnih informacija i komentara, te izvor inovativnih i raznovrsnih sadržaja, koji su u skladu s visokim etičkim standardima i standardima kvaliteta;
- d) forum za ostvarenje pluralističke javne rasprave i sredstvo promoviranja šireg demokratskog učešća pojedinaca;
- e) aktivan doprinos audiovizualnom stvaralaštvu i produkciji i viši nivo uvažavanja i širenja sadržaja o raznolikosti nacionalnog i evropskog kulturnog naslijeđa.

Odredbe o obavezama javnih emitera u Bosni i Hercegovini usredsrijeđene su na pružanje tačnih informacija i na pitanja poštivanja identiteta i tradicije različitih konstitutivnih naroda i građana. Međutim, njima se ne zahtijeva od javnih emitera da služe kao faktor integracije svih pojedinaca, grupa i zajednica u Bosni i Hercegovini, niti da služe kao forum za pluralističku javnu raspravu. Osim toga, propisima se ne stavlja naglasak na ulogu javnih emitera u promoviranju šireg demokratskog učešća pojedinaca, ili u davanju doprinosa audiovizualnom stvaralaštvu i produkciji inovativnih sadržaja. Preporučuje se da se u Zakon o Javnom radiotelevizijskom sistemu uvrsti preciznija definicija obaveza javnih emitera, koja bi odražavala evropske standarde.

Obaveze javnih emitera, utvrđene odredbama Zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu, trebale bi se primjenjivati na sve javne emitere. Osim toga, Zakon o BHRT-u, Zakon o RTRS-u i Zakon o RTV-u FBiH trebali bi sadržavati i dodatne odredbe, kojima se proširuju obaveze pojedinačnih emitera, kako bi se zadovoljile specifične potrebe njihovih gledalaca i slušalaca na nivou države ili u dva entiteta.

Preporuka

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

U Zakonu o BHRT-u, Zakonu o RTRS-u i Zakonu o RTV-u FBiH potrebno je proširiti odredbe o obavezama javnih emitera, kako bi bile obuhvaćene i obaveze u pogledu specifičnih zahtjeva gledalaca i slušalaca na nivou države ili u dva entiteta Bosne i Hercegovine.

Institucionalna autonomija

Očuvanje uređivačke neovisnosti i institucionalne autonomije

Pregled

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

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

- Nosioци funkcija u zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj vlasti, na bilo kojem nivou vlasti;
- Članovi organa političkih stranaka, na bilo kojem nivou organizacije;
- Zaposleni RTRS-a, RTV-a FBiH, BHRT-a ili Korporacije;
- Zaposleni u drugim firmama koje obavljaju djelatnost radijskog ili televizijskog emitiranja, uključujući i agencije koje prikupljaju RTV taksu;
- Članovi njihovog rukovodstva ili nadzornih odbora;
- Osobe koja obavljaju poslove, zbog kojih bi moglo doći do sukoba interesa.³⁸

Analiza

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

³⁷ Član 37 Zakona o RTV-u FBiH, član 4 Zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu.

³⁸ Član 26 Zakona o BHRT-u, član 46 Zakona o RTRS-u, član 25 Zakona o RTV-u FBiH.

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

⁴⁰ *Ibid.*

Mehanizmi za sprečavanje sukoba interesa su slabi. Naprimjer, članovi rukovodnih tijela i generalni direktori mogu primiti novac ili imati vlasnički udio u kapitalu komercijalnih emitera, što bi ih dovelo u sukob interesa u obavljanju funkcije u upravnom odboru. Preporukom broj: R(96)10 propisuje se da članovi nadzornih tijela javnih emitera ne mogu, direktno ili indirektno, obavljati funkciju, primati nadoknadu ili imati interes u poduzećima ili drugim organizacijama iste ili srodne djelatnosti, ukoliko ih takva njihova uloga dovodi u sukob interesa sa njihovom funkcijom u nadzornom tijelu.⁴¹

Preporuka

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

Zakonom o Javnom radiotelevizijskom sistemu trebalo bi biti zabranjeno članovima rukovodnih tijela i zaposlenicima javnih emitera, uključujući tu i direktore, da prihvataju upute bilo koje vrste od pojedinaca ili tijela izvan organizacije, ili da primjenjuju te upute bez suglasnosti upravnog odbora organizacije, u skladu s nadležnostima nadzornih tijela.

Zakonom o Javnom radiotelevizijskom sistemu potrebno je propisati da članovi nadzornih tijela javnih emitera i generalni direktori ne mogu, direktno ili indirektno, obavljati funkciju, primati nadoknadu ili imati interes u poduzećima ili drugim organizacijama iste ili srodne djelatnosti, ukoliko ih takva njihova uloga dovodi u sukob interesa s njihovom funkcijom.

Izbor i imenovanje rukovodnih tijela javnih emitera

Pregled

Zakon o Javnom radiotelevizijskom sistemu ne sadrži nikakve odredbe o izboru i imenovanju rukovodnih tijela i generalnih direktora javnih emitera. Zakonom o BHRT-u, Zakonom o RTRS-u i Zakonom o RTV-u FBiH propisuje se da parlamenti imenuju i razrješavaju članove upravnih odbora javnih emitera. Međutim, javni emiteri primjenjuju različite procedure izbora i imenovanja. U slučaju RTRS-a i BHRT-a, Regulatorna agencija za komunikacije ima

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

ulogu u odabiru i priprema listu kandidata koji su ušli u uži izbor,⁴² dok listu kandidata koji su ušli u uži izbor za odabir kandidata za članove Upravnog odbora RTV-a FBiH dostavlja Komisija za izbor i imenovanja oba doma Parlamenta Federacije BiH.⁴³

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

Analiza

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

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

⁴² Član 46 (1) Zakona o RTRS-u, član 26 Zakona o BHRT-u.

⁴³ Član 25 Zakona o RTV-u FBiH.

⁴⁴ Član 46 (4) Zakona o RTRS-u.

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

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

Preporuke

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

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

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

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

Razrješenje članova upravnih odbora i generalnih direktora

Pregled

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

Za razliku od druga dva zakona, Zakon o RTV-u FBiH daje Parlamentu Federacije BiH ovlasti za kolektivno razrješenje Upravnog odbora. Parlament Federacije BiH nadležan je za donošenje odluke o razrješenju Upravnog odbora u slučajevima kada Regulatorna agencija za komunikacije ustanovi da Upravni odbor nije ispoštovao uvjete iz dozvole sistema i/ili dozvole servisa, što je dovelo do ozbiljnog kršenja ili narušavanja interesa ili prava bilo kojeg od konstitutivnih naroda ili ostalih, te u slučajevima ponovljenog ili nastavljenog narušavanja ili kršenja navedenih interesa ili prava.⁴⁷ Osim toga, Parlament Federacije BiH može razriješiti Upravni odbor u cjelini ili svakog člana pojedinačno, ukoliko se utvrdi da u svom radu krši zakone Bosne i Hercegovine, zakone Federacije BiH, ili se utvrdi loše i nesavjesno poslovanje.⁴⁸

Zakon o BHRT-u, Zakon o RTRS-u i Zakon o RTV-u FBiH propisuju slične razloge za razrješenje generalnog direktora.⁴⁹ Ti razlozi obuhvataju: ostavku, razloge koji mogu dovesti do raskida ugovora o zaposlenju, neispunjavanje službenih dužnosti u skladu sa zakonom, razloge utvrđene odredbama dozvole sistema ili servisa, razloge utvrđene statutom, općim aktima emitera ili ugovorom o zaposlenju. Osim toga, članom 36 Zakona o RTV-u FBiH

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

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

⁴⁷ Član 25 (5) Zakona o RTV-u FBiH.

⁴⁸ Član 25 (6) Zakona o RTV-u FBiH.

⁴⁹ Član 36 Zakona o RTV-u FBiH, član 53 Zakona o RTRS-u, i član 33 Zakona o BHRT-u.

propisuje se sljedeće: „Upravni odbor dužan je razriješiti generalnog direktora, ukoliko Regulatorna agencija ocijeni da generalni direktor ne vrši svoje obaveze u skladu s dozvolom sistema/servisa, u slučaju da je takvo neizvršavanje rezultiralo ozbiljnim narušavanjem ili kršenjem prava bilo kojeg od konstitutivnih naroda ili ostalih.”⁵⁰

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

Analiza

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

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

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

⁵⁰ Član 36 Zakona o RTV-u FBiH.

Preporuke

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

Odgovornost prema javnosti

Osvrt

Zakonima o radu Javnog radiotelevizijskog sistema uspostavljeni su mehanizmi kojima se osigurava odgovornost javnih emitera u Bosni i Hercegovini prema javnosti. Ti mehanizmi obuhvataju obavezu javnih emitera da dostave izvještaj o svojim aktivnostima, izvještaj o finansijskom poslovanju, kao i izjave o obavezama javnih emitera prema javnosti.

Zakonom o BHRT-u, Zakonom o RTRS-u i Zakonom o RTV-u FBiH od upravnih odbora traži se da parlamentu i javnosti predoče godišnji finansijski izvještaj, programski plan i izvještaj o njegovom ostvarenju.⁵¹ Zakonom se svakom građaninu omogućava da dostavi prigovor i da prijedlog u vezi s planom i izvještajima.⁵² Svake godine, generalni direktor trebao bi pripremiti finansijski plan za iduću godinu, te dostaviti upravnom odboru izvještaj o poslovanju za prethodnu godinu.⁵³

Zakon o Javnom radiotelevizijskom sistemu obavezuje generalnog direktora da ugovori godišnju reviziju Korporacije, koju će izvršiti neovisna institucija za reviziju.⁵⁴ Zakonom o BHRT-u, Zakonom o RTRS-u i Zakonom o RTV-u FBiH propisuje se obaveza vršenja revizije godišnjeg poslovanja od strane neovisne institucije za reviziju.⁵⁵ Zakonom o RTRS-u propisuje se da revizija mora biti izvršena u skladu s metodologijom, i pod nadzorom Odjela

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

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

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

⁵⁴ Član 15 (1) (k) Zakona o BHRT-u, član 28 (1) (k) Zakona o BHRT-u.

⁵⁵ Član 22 Zakona o BHRT-u, član 41 Zakona o RTRS-u.

za reviziju javnog sektora pri Uredu glavnog revizora RS, dok se Zakonom o RTV-u FBiH iste ovlasti povjeravaju službeniku za reviziju pri Uredu za reviziju institucija u FBiH.⁵⁶

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

Konkretna programska odgovornost javnih emitera utvrđene su odredbama, kojima se propisuju programski principi u okviru Zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu, Zakona o RTRS-u i Zakona o RTV-u FBiH.⁵⁸ Odredbe o programskim principima identične su u tri zakona i njima se propisuje da javni emiteri moraju služiti interesu javnosti. Javni emiteri, kako se navodi odredbama navedenih zakona, dužni su: „osigurati raznovrstan i izbalansiran radijski i televizijski program, koji ispunjava visoke etičke standarde i standarde kvaliteta, poštivanje ljudskog života, dostojanstva i fizičkog integriteta ličnosti i promoviranje demokratskih sloboda, socijalne pravde i međunarodnog razumijevanja i mira.” Zakonom se od javnih emitera traži da uvažavaju etničke, tradicijske, vjerske, kulturne, jezičke i druge karakteristike konstitutivnih naroda i svih građana Bosne i Hercegovine. Program bi također trebao afirmirati kulturne i druge potrebe nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini i odražavati poštivanje njihovih Ustavom zagarantiranih prava, te osigurati ravnopravnu zastupljenost sadržaja, koji odgovaraju tradiciji i baštini sva tri naroda i adekvatnu zastupljenost ostalih. Javni emiteri obavezni su, kako se u zakonu navodi: „Proizvoditi i uređivati programe u skladu s najvišim profesionalnim kriterijima, uz poštivanje umjetničkih i stvaralačkih sloboda, neovisno o stajalištu državnih organa, političkih stranaka i drugih interesnih grupa.”⁵⁹ Zakonom o BHRT-u ne utvrđuju se programski principi. U zakonu se samo navodi da će programi biti prilagođeni potrebama konstitutivnih naroda i građana Bosne i Hercegovine.⁶⁰

⁵⁶ Član 41 (2) Zakona o RTRS-u, član 20 Zakona o RTV-u FBiH.

⁵⁷ Član 5 Zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu.

⁵⁸ Član 26 Zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu, član 38 Zakona o RTV-u FBiH, član 13 Zakona o RTRS-u.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Član 8 (2) i (3) Zakona o BHRT-u.

Analiza

Zakon o Javnom radiotelevizijskom servisu Bosne i Hercegovine sadrži odredbe koje se odnose na javnu odgovornost. Ovo je u skladu s Rezolucijom Vijeća Evrope o budućnosti javnih emitera, koja propisuje da „javni emiteri moraju biti direktno odgovorni javnosti.“⁶¹ Tri javna emitera imaju obavezu podnositi redovne izvještaje parlamentima i javnosti o svojim aktivnostima. Također je pohvalno to što reviziju poslovanja Korporacije i tri emitera obavljaju neovisne revizorske institucije.

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

Suprotno Rezoluciji Vijeća Evrope o budućnosti javnih emitera, od javnih emitera i Korporacije ne zahtijeva se da redovno distribuiraju informacije o svojim aktivnostima. Nisu definirane ni procedure kojima se omogućava gledaocima i slušaocima da daju primjedbe na način na koji javni emiteri obavljaju svoje misije.

Nažalost, ni zakoni o radiotelevizijskom servisu niti Zakon o Javnom radiotelevizijskom sistemu ne propisuju kontrolu sadržaja emitiranja, a koja ima za cilj pružanje garancija o ispunjenju mandata javnih RTV servisa. Interni mehanizmi revizije stepena ispunjenja mandata javnih RTV servisa od strane javnosti, te žalbeni mehanizmi, dostupni su gledaocima i slušaocima javnih emitera u drugim državama. Naprimjer, BBC ima posebno tijelo pod nazivom Odjel za žalbe na rad uredništva, koje se bavi ozbiljnim žalbama o kršenju uređivačkih standarda od strane BBC-ija. Ako podnosioci žalbe nisu zadovoljni nalazima Odjela za žalbe na rad uredništva, mogu podnijeti žalbu Odjelu Upravnog odbora za žalbe na

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

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

program. Preporučuje se da javni emiteri uspostave interne žalbene mehanizme, koji će rješavati konkretne probleme u vezi s obavljanjem njihovih dužnosti kao javnog servisa.

Preporuke:

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

Od javnih emitera i Korporacije mora se zahtijevati da redovno distribuiraju informacije o svojim aktivnostima.

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

Finansiranje

Opći pregled

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

Zakonom o Javnom radiotelevizijskom sistemu propisuje se da je svako domaćinstvo, kao i pravni subjekt u Bosni i Hercegovini, koje posjeduje radio ili televizijski prijemnik, obavezno plaćati mjesečnu RTV taksu za posjedovanje prijemnika.⁶⁴ Glavne aktivnosti javnih emitera finansiraju se iz prihoda prikupljenih RTV taksama.⁶⁵ Pravna je pretpostavka da svako domaćinstvo posjeduje najmanje jedan prijemnik.⁶⁶ Jednom godišnje, RAK bi trebao obaviti

⁶³ Član 19 Zakona o BHRT-u.

⁶⁴ Član 17 Zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Član 19 Zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu.

reviziju i predložiti iznos RTV takse.⁶⁷ Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine odlučuje o iznosu RTV takse u roku od 30 dana od podnošenja prijedloga od strane RAK-a.⁶⁸

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

Svaki javni emiter ima direktan uvid u naplatu i raspodjelu RTV takse u svakom trenutku.⁷³

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

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

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

⁶⁷ Član 22 Zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Član 23 Zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Član 18 Zakona o RTV-u FBiH.

⁷³ Član 23 Zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu.

⁷⁴ Član 31 Zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu.

⁷⁵ Član 20 stav (2) Zakona o BHRT-u, član 38 stav (3) Zakona o RTRS-u i član 18 stav (4) Zakona o RTV-u FBiH.

⁷⁶ Član 14 Zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu.

Analiza

Model finansiranja javnog radiotelevizijskog servisa u Bosni i Hercegovini je mješovit. Obuhvata RTV taksu i prihod od marketinškog oglašavanja. Mješoviti izvori finansiranja javnog radiotelevizijskog servisa u skladu su s medijskim standardima.⁷⁷

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

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

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

⁷⁷ Vidi Preporuku (2007.)³ Odbora ministara Vijeća Evrope, od 31. januara 2007. godine o mandatu javnih medijskih servisa u informacijskom društvu, kojom se potvrđuje mogućnost tradicionalnog finansiranja kroz naknade za dozvole, državni budžet i marketinško oglašavanje.

⁷⁸ U Rezoluciji Vijeća Evrope o budućnosti javnih emitera, države su se obavezale „održavati i, gdje je potrebno, uspostaviti odgovarajući i siguran finansijski okvir, koji garantira javnim emiterima sredstva potrebna za ispunjenje njihovih aktivnosti.“ Pored toga, Preporuka Vijeća Evrope (2003.)⁹ zahtijeva od država članica da pruže javnim emiterima mogućnost pristupa potrebnim finansijskim sredstvima, kako bi mogli ispuniti mandat javnog servisa.

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

<http://www.mediapolicy.org/wp-content/uploads/Future-or-Funeral-11-11-2011-final-WEB.pdf>

Pravni okvir ne sadrži pravila kojima se ograničava korištenje RTV takse i drugih javnih finansija za nepošteno natjecanje s privatnim emiterima. Uvijek postoji rizik da će javni emiteri, s pristupom prihodima od marketinškog oglašavanja, iskoristiti svoje javne finansije za nepoštenu marketinšku konkurenciju (naprimjer, *damping* cijene). Zato se preporučuje da se zakonima o Javnom radiotelevizijskom servisu direktno zabrane *damping* cijene, na što se zatim mogu pozivati privatni emiteri. U svrhu poštenog natjecanja, zakonom bi se morao uspostaviti nadzorni mehanizam u oblasti korištenja javnih finansija od strane javnih emitera. U Komunikueu Evropske komisije, od 2. jula 2009. godine o primjeni državnih pravila o finansijskoj pomoći javnim emiterima⁸⁰ stoji, u smislu kontrole sistema finansiranja javnih emitera, da su države članice:

„[...] dužne osigurati redovnu i efikasnu kontrolu korištenja javnih finansija, kako bi se spriječilo prekomjerno plaćanje i prekomjerno subvencioniranje jednih na štetu drugih (*cross-subsidiation*), te kako bi se nadgledao nivo korištenja 'rezervi' javnih servisa.“⁸¹

Glavni problem u vezi s reguliranjem finansiranja jeste određivanje udjela koji svaki emiter može tražiti od RTV takse i prihoda od marketinga. Zakonom nije predviđen takav udio za Korporaciju, što njen rad čini problematičnim. Preporučuje se da javni emiteri i Korporacija periodično odlučuju o tome kako raspodijeliti prihod RTV takse, u skladu sa svojim potrebama. Ova preporuka u skladu je s Preporukom broj: R (96)10, kojom se navodi da „u slučajevima kad se sredstva ili prihod od dozvole za rad mora dijeliti među nekoliko organizacija javnih emitera, to treba učiniti na način kojim će se ravnopravno zadovoljiti potrebe svih uključenih organizacija.“

Preporuke

Zakonom o Javnom radiotelevizijskom sistemu trebalo bi biti propisano da se javnim emiterima moraju osigurati neophodna sredstva, kako bi mogli ispunjavati svoje aktivnosti i definirati mehanizme redovnih analiza svojih potreba i osiguranja javnih finansija, kako bi mogli djelovati u novoj digitalnoj sredini.

⁸⁰ Komunikue Evropske komisije od 2. jula 2009. godine o primjeni državnih pravila o finansijskoj pomoći javnim emiterima, OJ 2009, C 257, str. 1.

⁸¹ Rec.77, *Ibid.*

Zakonom o Javnom radiotelevizijskom sistemu trebalo bi biti propisano da se RTV taksa utvrđuje u konsultaciji s javnim emiterima.

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

Zakon o Javnom radiotelevizijskom sistemu trebalo bi izmijeniti i dopuniti, kako bi se osiguralo da javni emiteri i Korporacija odlučuju o raspodjeli RTV takse na način koji će ravnopravno zadovoljiti potrebe emitera i Korporacije.

Odnosi između javnih emitera i Korporacije

Opći pregled

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

Zakonom o Javnom radiotelevizijskom sistemu predviđena je uspostava Korporacije, kojom zajednički upravljaju tri javna emitera.⁸³ S istim pravima i obavezama prema sva tri javna emitera, mandat Korporacije podrazumijeva uvođenje novih tehnologija i rad prijenosne mreže. Pored toga, odgovorna je za međunarodno predstavljanje javnih RTV servisa, prava u vezi sa stranim programom, rukovođenje imovinom i tehničkim sredstvima, rukovođenje oglašavanjem, te za usklađivanje različitih sistema, politika rada i postupaka između postojeća tri javna emitera.⁸⁴

U ime sva tri javna emitera, Korporacija:

- Prodaje televizijske, radijske i multimedijalne oglase;
- Razvija i koordinira pravnu regulativu i pružanje pravnih usluga javnim RTV servisima;

⁸² Član 10 Zakona o RTRS-u.

⁸³ Član 12 stav (1) i stav (2) Zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu.

⁸⁴ Član 12 stav (3) i član 13 stav (2) Zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu.

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

Prema istom Zakonu, sjedište Korporacije je u sjedištu BHRT-a, a organizacijske jedinice ima u Sarajevu, Banjoj Luci i Mostaru.⁸⁶

Analiza

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

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

S obzirom na to da osnivanje korporacije ovisi isključivo o tri javna emitera, njihovo odugovlačenje u ostvarenju tog zadatka sugerira da su nesporni za suradnju.

Kako bi se izbjegla daljnja kašnjenja, preporučuje se da Vlada osnuje radnu grupu, u čijem će sastavu biti predstavnici sva tri emitera i ostali učesnici u procesu, a koja bi radila na osnivanju

⁸⁵ Član 6 Zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu.

⁸⁶ Član 13 stav (3) i član 12 stav (4) Zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu.

korporacije. Kao što je to navedeno u gornjem dijelu teksta, preporučuje se da rad korporacije bude financiran kroz prihode od RTV takse, a ne kroz usluge emitiranja.

Preporuka

Korporacija bi omogućila uspostavu jedinstvenog, jačeg i efikasnijeg sistema javnog emitiranja. Korporacija bi, također, bila u boljem položaju da efikasno upravlja radom transmisijske mreže triju javnih emitera, kao i uvođenjem nove tehnologije rada, što je posebno važno u kontekstu prelaska na emitiranje digitalnog signala. Prema tome, parlamenti i vlade na državnom i entitetskom nivou i građansko društvo u BiH, trebali bi, od tri javna emitera, zahtijevati da okončaju blokadu i osnuju korporaciju, u skladu s odredbama Zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu. Takav cilj mogao bi se ostvariti osnivanjem radne grupe, pod rukovodstvom Vlade, u čijem bi sastavu bili predstavnici tri javna emitera i ostali učesnici u procesu, koji bi trebali raditi na osivanju korporacije.

ANEKS I. Pregled Javnog radiotelevizijskog sistema Bosne i Hercegovine

Glavni elementi Javnog radiotelevizijskog sistema Bosne i Hercegovine

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

Pored toga, javni servis podrazumijeva i Korporaciju javnih radiotelevizijskih servisa Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu Korporacija),⁸⁸ koju zajednički uspostavljaju i vode tri javna emitera.⁸⁹ Sva tri javna emitera imaju ista prava i obaveze prema Korporaciji.

Korporacija treba imati generalnog direktora, Poslovodni odbor i Upravni odbor. Poslovodni odbor trebao bi uključivati generalnog direktora i direktore sektora Korporacije.⁹⁰ Predviđeno je da Odbor Sistema bude sačinjen od 12 članova, što podrazumijeva sve članove upravnih odbora javnih emitera. Trebao bi biti zadužen za nadzor nad radom Korporacije i Javnog radiotelevizijskog sistema.⁹¹

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

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

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

⁸⁸ Član 3 Zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu Bosne i Hercegovine i član 3 Zakona o RTV-u FBiH.

⁸⁹ Član 12 stav (1) i stav (2) Zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu.

⁹⁰ Član 13 stav (4) i stav (6) Zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu.

⁹¹ Član 13 stav (5) Zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu.

⁹² Član 12 stav (3) i član 13 stav (2) Zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu.

Javnim radiotelevizijskim sistemom upravlja Odbor Sistema, koji se sastoji od 12 članova, u koje spadaju svi članovi upravnih odbora javnih emitera. Odbor Sistema, koji ujedno ima ulogu Upravnog odbora Korporacije,⁹³ odgovoran je za RTV taksu, donošenje programskog kodeksa za cijeli Sistem, koordiniranje usuglašavanja programskih shema i koordiniranje između tri javna RTV servisa.⁹⁴ Također ima nadležnost nad uspostavom i nadzor nad Korporacijom: imenuje i razrješava generalnog direktora Korporacije, odobrava imenovanje osoba koje su direktno odgovorne generalnom direktoru, usvaja Statut Korporacije i odobrava strategiju i politiku poslovanja Korporacije.⁹⁵

Rukovodna tijela svakog javnog emitera su: Upravni odbor, Poslovodni odbor i generalni direktor.

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

Pravni okvir Javnog radiotelevizijskog sistema

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

RAK je donio niz podzakonskih akata kojima se reguliraju djelatnosti emitiranja, kao što su: izdavanje dozvole i frekvencije, te reguliranje sadržaja i medijskog marketinga. Ovi podzakonski akti primjenjuju se na čitav sektor emitiranja, koji podrazumijeva javne emitere. Naprimjer, komercijalne djelatnosti javnih emitera moraju biti u skladu s Kodeksom o

⁹³ Član 13 stav (5) Zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu.

⁹⁴ Član 8 stav (1) Zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu.

⁹⁵ Član 8 stav (2) Zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu.

⁹⁶ Član 23 Zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu.

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

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

audiovizualnim komercijalnim komunikacijama, koji je donio RAK.⁹⁹ Programi javnih emitera moraju biti u skladu sa zahtjevima sadržaja definiranog Kodeksom o praksi emitiranja, kada je u pitanju govor mržnje, vrijeđanje na vjerskoj osnovi, pravedna i nepristrana uređivačka politika, netačan i neistinit materijal, itd. Pored toga, programski zahtjevi, pravila uspostave vijeća uređivačkih odbora javnih emitera koji odražavaju etnički, kulturni i vjerski sastav stanovništva, te pravila koja se tiču finansijske odgovornosti javnih emitera i koja štite njihovu neovisnost od utjecaja političkih stranaka, sadržana su u Pravilu RAK-a, broj: 57/2011 o Javnim radiotelevizijskim emiterima.¹⁰⁰

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

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

ANEKS II. Izvještaji i analize rada Javnog radiotelevizijskog sistema u Bosni i Hercegovini

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

U Indeksu medijske održivosti iz 2011. godine, objavljenog od strane Međunarodnog odbora za istraživanje i razmjenu (IREX), napominje se kako je RAK izložen političkom pritisku. U izvještaju se poziva na činjenicu da imenovanje generalnog direktora RAK-a kasni već treću godinu u nizu. Vijeće ministara nije dalo nijedno zvanično opravdanje za odbijanje imenovanja direktora. U izvještaju se ističe da se sadašnji v.d. direktora suočava s velikim administrativnim problemima, koji proizilaze iz njegovog statusa.¹⁰¹

Komisija Evropske unije je, 2010. godine, potvrdila da je „primjena pravnog okvira za javno emitiranje [bila] potrebna, kako bi se provele reforme u ovom sektoru, što je prioritet evropskog partnerstva.“¹⁰² U Izvještaju o napretku Bosne i Hercegovine na putu ka ulasku u Evropsku uniju istaknuto je da je osiguravanje funkcijske neovisnosti RAK-a i dalje glavni prioritet. Drugi izazovi odnose se na neuspjeh uspostave Korporacije, što je posljedica neslaganja unutar Odbora Javnog radiotelevizijskog sistema u vezi s vlasništvom nad opremom i podjelom prihoda.¹⁰³

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

Komisija Evropske unije je, 2011. godine, podnijela Izvještaj o napretku, ostvarenom u oblasti digitalnog emitiranja, te u transponiranju Direktive o audiovizualnim medijskim servisima. RAK je izdao odluku da se koristi Multipleks A za potrebe zemaljskog digitalnog

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

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

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ Misija OSCE-a BiH, Popratni izvještaj o medijima i medijskim regulatornim tijelima pod pritiskom, 23. septembar 2010. godine, dostupan na internetskoj stranici: http://oscebih.org/documents/osce_bih_doc_2010092417401856eng.pdf.

emitiranja. U Izvještaju su iznesena zapažanja da entitetski zakoni o javnim radiotelevizijskim servisima nisu u skladu sa zakonima na državnom nivou. Još jednom je napomenuto da Korporacija još nije uspostavljena, zbog toga što Odbor Javnog radiotelevizijskog sistema nije usvojio njegov statut.¹⁰⁵ Komisija Evropske unije istakla je da se još uvijek čeka na imenovanje generalnog direktora i dva člana Odbora RAK-a i Vijeća RAK-a.¹⁰⁶

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

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

Balkanski medijski barometar za Bosnu i Hercegovinu, za 2011. godinu, zabilježio je da se upravni odbori tri javna emitera „ponašaju u skladu s političkom sredinom kojoj pripadaju.“¹¹⁰ Upravni odbor RTRS-a želi labavu suradnju, u skladu s pozicijom političkih

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

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

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

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

¹⁰⁹ *Ibid.* str. 44.

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

lidera u Republici Srpskoj, koji žele slabu državu. Suprotno tome, BHRT želi snažnu suradnju. U studiji su iznesena zapažanja da su tri javna radiotelevizijska servisa postali zasebne jedinice kada se radi o finansijskim, tehničkim i rukovodnim pitanjima. Istaknuto je kako ne pokazuju stvarni interes za promjenom situacije, jer su „baš zadovoljni“ trenutnim statusom.¹¹¹ U studiji se također napominje da Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine odbija odobriti kandidature, podnesene posljednjih godina od strane RAK-a, za izbor članova Upravnog odbora BHRT-a iz reda srpskog i hrvatskog naroda. Državni parlament je, 2011. godine, zatražio od RAK-a da ponovno raspiše tender, za što je RAK utvrdio da je protuzakonito.¹¹² Također se navodi kako su svi javni emiteri, s izuzetkom RTRS-a, u dugovanjima zbog neprikupljene pretplate i niskog iznosa pretplate (3.63 eura).¹¹³ I na kraju, Balkanski medijski barometar otkriva da se programi, koje emitiraju javni emiteri, veoma malo razlikuju od onih koje emitiraju privatni emiteri, te da ne nude uravnotežene informacije u vijestima i informativnim emisijama.¹¹⁴

¹¹¹ *Ibid.*, str. 40.

¹¹² *Ibid.*, str. 43.

¹¹³ *Ibid.*, str. 46.

¹¹⁴ *Ibid.*, str. 48.-49.