



Organization for Security and Co-operation in Europe
Office of the Representative on Freedom of the Media

PRAVNA ANALIZA

PREDNACRT ZAKONA O ELEKTRONSKIM KOMUNIKACIJAMA BOSNE I HER- CEGOVINE

Po narudžbini Kancelarije predstavnika OEBS-a za slobodu medija, izradio Miloš Stojković, me-
dijski ekspert

[ORIGINALNA VERZIJA]

Avgust 2026

Sadržaj

I.	Kontekst	1
II.	Sažetak	1
III.	Pregled Prednacrta ZEK i opseg analize	2
IV.	Položaj RAK-a kao nacionalnog regulatora	4
(a)	Standardi u organizaciji nacionalnog regulatornog tela	4
(b)	Analiza odredbi Prednacrta ZEK koje se tiču regulatora	8
V.	Zadržavanje podataka o komunikaciji	12
VI.	Otvoreni pristup internetu	13
VII.	Preporuke	15
(a)	Institucionalni položaj RAK-a	15
(b)	Finansijska nezavisnost RAK-a	16
(c)	Zadržavanje podataka o komunikaciji	16
(d)	Otvoreni pristup internetu	17

I. Kontekst

Ministarstvo komunikacija i prometa Bosne i Hercegovine je u junu 2026. godine objavilo¹ Prednacrt Zakona o elektronskim komunikacijama (u daljem tekstu: Prednacrt ZEK). Po rečima predlagača ovog propisa, on ima za cilj usklađivanje oblasti elektronskih komunikacija sa regulatornim okvirom EU, a između ostalog i uređuje nadležnost nacionalnog regulatornog tela - Regulatorne agencije za komunikacije Bosne i Hercegovine (RAK), propisivanje uslova za elektronske komunikacione mreže i usluge, regulaciju tržišta, bezbednost i privatnost, prava korisnika, radiofrekvencijskog spektra i druga povezana pitanja. Među bitnijim pitanjima se izdvaja institucionalni položaj RAK-a, koji ostaje konvergentni regulator nadležan i za oblast elektronskih komunikacija i za oblast elektronskih medija.

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju - OEBS, Kancelarija predstavnika OEBS-a za slobodu medija se obratila sa zahtevom za izradu pravne analize Prednacrt ZEK, koja obuhvata i ocenu njegove usklađenosti sa međunarodnim standardima i obavezama OEBS-a u oblasti slobode izražavanja i slobode medija, te davanje preporuka za njegovo unapređenje, gde je to potrebno.

II. Sažetak

Prednacrt ZEK predstavlja značajan iskorak u odnosu na važeći Zakon o komunikacijama, koji je zasnovan na znatno starijem evropskom regulatornom okviru. Prednacrt prenosi ključne institute Evropskog kodeksa elektronskih komunikacija, Akta o gigabitnoj infrastrukturi i Uredbe o otvorenom pristupu internetu. Iako ne uređuje medijski sadržaj, od posrednog je značaja za slobodu medija i izražavanja jer reguliše položaj konvergentnog regulatora RAK-a, infrastrukturu putem koje se medijski sadržaji prenose, zadržavanje podataka o komunikaciji i otvoreni pristup internetu.

U pogledu položaja RAK-a, Prednacrt značajno unapređuje formalne garancije njegove pravne, organizacione, funkcionalne i finansijske nezavisnosti. Posebno su pozitivni uklanjanje Saveta ministara iz postupka imenovanja direktora, sopstveni pravni subjektivitet, zabrana primanja uputstava, samostalno uređivanje unutrašnje organizacije, finansiranje iz regulatornih naknada, vlastiti transakcijski račun i nezavisna revizija. Ipak, pojedine odredbe koje uređuju postupak izbora članova Saveta regulatora i dalje mogu da budu osnov za neprimereni uticaj izvršne i zakonodavne vlasti, dok kriterijumi ocenjivanja, transparentnost postupka i posledice neblagovremenog imenovanja nisu u dovoljnoj meri uređeni. Široki razlozi za pojedinačno i kolektivno razrešenje, nepostojanje izričitog pravnog leka za razrešene članove Saveta i mogućnost razrešenja direktora zbog nepostupanja po smernicama Parlamentarne skupštine predstavljaju najvažnije rizike po nezavisnost regulatora.

Finansijski položaj RAK-a je unapređen, ali ovlašćenje Saveta ministara da menja finansijski plan može predstavljati posredan mehanizam neprimerenog uticaja. Zato bi ovu nadležnost trebalo ograničiti na transparentnu kontrolu zakonitosti i unapred određene budžetske kriterijume. Finansiranje isključivo putem naknada od lica koja su pod nadzorom nije samo po sebi slabost, ali kriterijumi njihovog određivanja moraju garantovati objektivnost, proporcionalnost, stabilnost, kao i dovoljna sredstva za obavljanje poslova regulatora.

Prednacrt ZEK propisuje opštu obavezu zadržavanja podataka o komunikaciji svih korisnika tokom 24 meseca. Takvo rešenje preuzima model Direktive 2006/24/EZ, koju je Sud pravde EU proglasio nevažećom zbog nesrazmernog zadiranja u privatnost i zaštitu podataka. Prednost treba dati ciljanom zadržavanju i hitnom očuvanju podataka u konkretnim slučajevima, uz posebnu zaštitu privilegovanih komunikacija, posebno novinarskih izvora, nezavisan nadzor, transparentnost i delotvornu sudsku zaštitu.

¹ **Ministar Forto: BiH treba moderan zakon o elektronskim komunikacijama**, objavljeno dana 10.06.2026. godine, na internet stranici Ministarstva komunikacija i prometa, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/3RoPTc0>.

Uvođenje pravila o otvorenom internetu predstavlja važno unapređenje i doprinosi zaštiti pristupa informacijama i slobode izražavanja, te smanjuje rizik uticaja operatora na pristup (medijskim) sadržajima. Međutim, izuzetak koji omogućava ograničavanje, filtriranje, blokiranje saobraćaja i slične mere na osnovu odluka neodređenog kruga organa javne vlasti nije dovoljno precizan. Potrebno je jasno odrediti nadležne organe, zakonske osnove, uslove, trajanje i pravne lekove, kao i neposredno propisati nadzorne i izvršne nadležnosti RAK-a po uzoru na član 5. Uredbe (EU) 2015/2120².

III. Pregled Prednacrt ZEK i opseg analize

Važeći Zakon o komunikacijama³ koji je do sada uređivao oblast elektronskih komunikacija je pretežno zasnovan na Regulatornom okviru EU za telekomunikacije iz 1998. godine. Sa druge strane Prednacrt ZEK u velikoj meri implementira noviju regulativu EU iz ove oblasti, od kojih bi trebalo izdvojiti⁴:

- **Evropski kodeks elektronskih komunikacija**⁵, koji predstavlja opšti okvir EU za elektronske komunikacione mreže i usluge, što uključuje i uređivanje uslova za pružanje telekomunikacionih usluga, pristup infrastrukturi i mrežama elektronskih komunikacija, upravljanje spektrom i numeracijom, specifična pravila konkurencije u oblasti telekomunikacija (ex ante regulativa), univerzalni servis, bezbednost mreža i zaštita prava krajnjih korisnika,
- **Akt o gigabitnoj infrastrukturi**⁶, koji specifično uređuje mere za smanjenje troškova i ubrzavanje postavljanja elektronskih komunikacionih mreža velikih brzina, naročito kroz pristup postojećoj fizičkoj infrastrukturi, koordinaciju građevinskih radova, pojednostavljenje postupaka izdavanja dozvola i opremanje zgrada infrastrukturom podobnom za pružanje pristupa internetu velikih brzina,
- **Uredba o otvorenom internetu**⁷, koja uređuje otvoreni pristup internetu i mrežnu neutralnost (*net neutrality*), a pre svega opšti princip jednakog i nediskriminatornog postupanja prema internet saobraćaju, pristupa sadržajima na internetu i zaštitu povezanih prava krajnjih korisnika⁸.

Ključni instituti koje uređuju odredbe Prednacrt ZEK su:

² Regulation (EU) 2015/2120 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 laying down measures concerning open internet access and amending Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services and Regulation (EU) No 531/2012 on roaming on public mobile communications networks within the Union, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2015/2120/oj/eng>.

³ "Službeni glasnik BiH", br. 31/03, 75/06, 32/10 i 98/12.

⁴ Član 1 stav 3 Prednacrt ZEK navodi iscrpnu listu propisa EU sa kojima se ovaj propis usklađuje: (3) Ovim Zakonom vrši se usklađivanje sa odredbama slijedećih akata Evropske unije: Direktiva (EU) 2018/1972 Evropskog parlamenta i Vijeća od 11. decembra 2018. o Evropskom zakoniku elektronskih komunikacija (izmjena) (SL L 321, 17. 12. 2018.), Direktiva 2002/58/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 12. jula 2002. o obradi ličnih podataka i zaštiti privatnosti u području elektronskih komunikacija (Direktiva o privatnosti i elektronskim komunikacijama) (SL L 201, 31. 7. 2002.), Direktiva (EU) 2019/882 Evropskog parlamenta i Vijeća od 17. aprila 2019. o zahtjevima za pristupačnost proizvoda i usluga (SL L 151, 7. 6. 2019.), Direktiva Komisije 2002/77/EZ od 16. septembra 2002. o tržišnom natjecanju na tržištima elektronskih komunikacijskih mreža i usluga (SL L 249, 17. 9. 2002.), Uredba (EU) 2024/1309 Evropskog parlamenta i Vijeća od 29. aprila 2024. o mjerama za smanjenje troškova postavljanja gigabitnih elektronskih komunikacijskih mreža, izmjeni Uredbe (EU) 2015/2120 i stavljanju van snage Direktive 2014/61/EU (SL L 2024/1309, 8. 5. 2024.), Odluka br. 676/2002/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 7. aprila 2002. o regulatornom okviru za politiku radiofrekvencijskog spektra u Evropskoj zajednici (Odluka o radiofrekvencijskom spektru) (SL L 108, 24. 4. 2002.).

⁵ **Directive (EU) 2018/1972** of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 establishing the European Electronic Communications Code, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1972/oj/eng>

⁶ **Regulation (EU) 2024/1309** of the European Parliament and of the Council of 29 April 2024 on measures to reduce the cost of deploying gigabit electronic communications networks, amending Regulation (EU) 2015/2120 and repealing Directive 2014/61/EU (Gigabit Infrastructure Act), dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1309/oj/eng>.

⁷ **Regulation (EU) 2015/2120** of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 laying down measures concerning open internet access and amending Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services and Regulation (EU) No 531/2012 on roaming on public mobile communications networks within the Union (Text with EEA relevance), dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2015/2120/oj/eng>.

⁸ Uredba nije eksplicitno izlistana u članu 1 stav 3 Prednacrt ZEK, ali član 154 ovog dokumenta uređuje otvoreni pristup internetu koji suštinski implementira zahteve Uredbe, pa je zato ovde navedeno.

- **Položaj regulatora (RAK)**, gde se definišu zadaci, nadležnost, položaj i organi nacionalnog regulatora,
- **Opšte ovlašćenje** koje suštinski omogućava pružanje elektronskih komunikacionih mreža i usluga bez prethodnog pribavljanja pojedinačne dozvole, uz obavezu prijave RAK-u i poštovanje zakonskih uslova. Time se pojednostavljuje ulazak na tržište, dok se pojedinačne dozvole zadržavaju za korišćenje radiofrekvencijskog spektra i numeracije (kao ograničenih resursa),
- **Upravljanje radiofrekvencijskim spektrom i numeracijom** koje ima za cilj da obezbedi njihovu racionalnu, efikasnu, transparentnu i nediskriminatornu upotrebu,
- **Univerzalni servis** kao skup telekomunikacionih usluga koji bi trebalo da bude dostupan svim korisnicima, uključujući korisnike u udaljenim područjima, socijalno ugrožene osobe i osobe sa invaliditetom, po pristupačnim cenama i nezavisno od komercijalne isplativosti pružanja usluge (govorne usluge i internet odgovarajuće brzine koji omogućava korišćenje osnovnih digitalnih usluga),
- **Pristup fizičkoj infrastrukturi i koordinacija građevinskih radova** koji se tiču omogućavanja operatorima korišćenja postojeće infrastrukture i usklađivanje radova radi smanjenja troškova i ubrzanja izgradnje mreža vrlo velikog kapaciteta, uz izbegavanje nepotrebnog dupliranja infrastrukture i negativnih posledica po životnu sredinu i zahteve urbanizma,
- **Prethodna (ex ante) regulacija tržišta** omogućava RAK-u da unapred interveniše na tržištima na kojima postoje trajne prepreke konkurenciji. Nakon definisanja i analize relevantnog telekomunikacionog tržišta, RAK može odrediti operatora sa značajnom tržišnom snagom i nametnuti mu regulatorne obaveze (transparentnost, nediskriminacija, računovodstveno razdvajanje, pristup infrastrukturi, kontrola cena itd.) Cilj ovih odredaba je otklanjanje tržišnih nedostataka i postepeno stvaranje uslova za delotvornu konkurenciju,
- **Zajedničko korišćenje i kolokacija** omogućavaju RAK-u da, kada komercijalni dogovor nije postignut, naloži deljenje infrastrukture, prostora ili opreme. Institut treba da spreči ekonomski neopravdano umnožavanje mreža, olakša ulazak konkurenata i poveća izbor usluga za krajnje korisnike.
- **Pravo puta i službenost** omogućavaju operatorima pristup javnim ili privatnim nepokretnostima radi postavljanja, korišćenja i održavanja elektronske komunikacione infrastrukture. Svrha pravila koja se tiče ove oblasti je otklanjanje imovinskopравnih prepreka izgradnji mreža, uz zaštitu prava vlasnika, odgovarajuću naknadu i primenu transparentnih i nediskriminatornih postupaka,
- **Zaštita korisnika elektronskih komunikacionih usluga**, što zapravo predstavlja set specifičnih pravila koja su nadogradnja propisa iz oblasti zaštite potrošača.
- **Tajnost elektronskih komunikacija i pristup zadržanim podacima**, kojima se propisuju uslovi za presretanje sadržine komunikacije i pristup podacima o komunikaciji koji ne otkrivaju sadržaj, te obaveze operatora u tom kontekstu.

Iz ovog sumarnog prikaza je vidljivo da se Prednacrt ZEK (po uzoru na evropsku regulativu) bavi uređenjem oblasti elektronskih komunikacija, odnosno pružanja usluga elektronskih komunikacija. Ove usluge se uprošćeno mogu definisati kao one usluge koje omogućavaju prenos podataka u okviru mreža elektronskih komunikacija različitog tipa (na primer putem mreže koju čine optički kablovi, HFC mreže – uprošćeno kablovske mreže, mobilne mreže itd.), „*uz izuzetak usluge pružanja sadržaja ili obavljanja uredničkog nadzora nad sadržajem koji se prenosi putem elektronskih komunikacionih mreža i usluga*“⁹. Samim tim, sadržaj koji se prenosi elektronskim komunikacionim mrežama nije predmet regulacije ovog zakona, već je

⁹ Prednacrt ZEK član 4, tačka r).

regulisan brojnim drugim zakonima i propisima u zavisnosti od prirode same usluge (uključujući i medijske propise).

Zato je Prednacrt ZEK za medijski sektor, i šire, slobodu izražavanja, od posredne važnosti. Naime, za medijske slobode je ključna regulativa iz oblasti medijskih usluga, a ne ona koja reguliše infrastrukturu. Ipak, uticaj Prednacrt ZEK se ne može zanemariti, a pre svega zatp što uređuje 1) pravila relevantna za telekomunikacionu infrastrukturu i usluge elektronskih komunikacija, putem kojih se prenose i medijski sadržaj i korisnicima omogućava pristup tim sadržajima, 2) pristup podacima o komunikaciji i samoj komunikaciji, kao i 3) položaj konvergentnog regulatora RAK, koji je nadležan i za oblast elektronskih komunikacija i za oblast elektronskih medija. Stoga je za predmetnu analizu značajno i) poglavlje II Prednacrt ZEK koje uređuje položaj RAK – budući da je u pitanju konvergentni regulator, ii) Poglavlje XV Prednacrt ZEK koje se tiče zadržavanja podataka i tajnosti elektronskih komunikacija – iz ugla zaštite novinarskih izvora informacija, kao i iii) odredbe koje se tiču otvorenog pristupa internetu (član 154 Prednacrt ZEK), pre svega u kontekstu izuzetaka od osnovnog principa otvorenog pristupa¹⁰.

IV. Položaj RAK-a kao nacionalnog regulatora

Zakonski položaj RAK-a je složeno pitanje koje proističe iz njegove prirode konvergentnog regulatora – nadležnog i za oblast elektronskih komunikacija (infrastruktura) i za oblast elektronskih medija (medijski sadržaj). Budući da se države u procesu pristupanja Evropskoj uniji harmonizuju sa pravilima ove organizacije, ključno je referisati na okvir koji postoji u EU. Stoga bi odredbe koje regulišu rad nacionalnog regulatora morale u sebi da inkorporiraju mehanizme koje predviđa regulatorni okvir za elektronske komunikacije i za medije.

(a) Standardi u organizaciji nacionalnog regulatornog tela

Evropski kodeks elektronskih komunikacija u članovima 5-9 uređuje položaj nacionalnog regulatora nadležnog za oblast elektronskih komunikacija. Suština ovih odredaba jeste da se regulatoru garantuju:

- jasno određene i stabilne nadležnosti,
- pravnu odvojenost i funkcionalnu nezavisnost od operatora, a ako država poseduje ili kontroliše operatora, regulatorna funkcija mora biti efektivno strukturno odvojena od vlasničkih i upravljačkih funkcija države,
- transparentan i otvoren izbor organa regulatora, minimalno trajanje mandata (najmanje 3 godine), adekvatne profesionalne kvalifikacije, znanje i iskustvo kandidata koji se biraju.
- kontinuitet donošenja odluka regulatora,
- transparentno razrešenje organa regulatora, i to samo ako više nisu ispunjeni uslovi za izbor na funkciju,
- nepristrasno, transparentno i blagovremeno obavljanje poslova iz nadležnosti regulatora i zaštitne mere koje će onemogućiti da regulator prima ili traži instrukcije od drugog organa, što ne isključuje (sudski) nadzor u skladu sa nacionalnim ustavima, ali tako da se odluke regulatora mogu samo suspendovati ili ukinuti,
- raspolaganje odgovarajućim stručnim, finansijskim (sopstveni budžet na godišnjem nivou i autonomija u trošenju sredstava iz budžeta) i ljudskim resursima, neophodnim za obavljanje poslova.

Pored ovih zaštitnih mehanizama Evropski kodeks elektronskih komunikacija sadrži odredbe koje se tiču saradnje regulatora u okviru EU, naročito u okviru BEREC.

¹⁰ Ova analiza ograničena je na prethodno navedene delove Prednacrt zakona, a Predstavnik OEBS-a za slobodu medija zadržava pravo da dostavi dodatne komentare na Prednacrt zakona i/ili povezana pitanja.

U kontekstu zaštitnih mehanizama regulatora nadležnih za medijske usluge trebalo bi pomenuti odredbe čl. 30-30b Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama („AVMSD“)¹¹, kao i Evropski akt o slobodi medija¹².

AVMSD sadrži slične zaštitne mehanizme kao i Evropski kodeks elektronskih komunikacija, pa tako član 30 ovog dokumenta propisuje da su države članice dužne da odrede jedno ili više nacionalnih regulatornih tela koja su pravno odvojena od vlade i funkcionalno nezavisna od nje i svih drugih javnih i privatnih subjekata, pri čemu je dopušteno osnivanje konvergentnih regulatora nadležnih za više sektora.

Takva regulatorna tela moraju:

- postupati nepristrasno, transparentno i bez primanja instrukcija drugih organa,
- ostvarivati ciljeve AVMSD, naročito medijski pluralizam, kulturnu i jezičku raznolikost, zaštitu potrošača, pristupačnost, nediskriminaciju, pravilno funkcionisanje unutrašnjeg tržišta i pravičnu konkurenciju,
- imati zakonom jasno određene nadležnosti, ovlašćenja i mehanizme odgovornosti,
- raspolagati odgovarajućim finansijskim i ljudskim resursima, izvršnim ovlašćenjima i sopstvenim javno dostupnim godišnjim budžetom,
- imati rukovodioce ili članove kolegijalnog organa imenovane i razrešavane u transparentnom i nediskriminatornom postupku koji garantuje potrebni stepen nezavisnosti. Razrešenje je moguće samo ako rukovodilac ili član regulatornog tela više ne ispunjava unapred propisane uslove za obavljanje funkcije, a odluka mora biti obrazložena, prethodno saopštena i javno dostupna,
- Protiv odluka regulatora mora postojati delotvoran pravni lek pred nezavisnim žalbenim organom, koji može biti sud. Odluka regulatora ostaje na snazi do okončanja žalbenog postupka, osim ako se u skladu sa nacionalnim pravom odredi privremena mera.

Član 7 Evropskog akta o slobodi medija (EMFA) propisuje da su nacionalna regulatorna tela odgovorna za primenu relevantnog poglavlja EMFA, uz konsultacije i koordinaciju sa drugim nadležnim organima i, prema potrebi, samoregulatornim telima, s tim da pri izvršavanju poslova poverenih EMFA-om regulatori moraju ispunjavati zahteve nezavisnosti iz člana 30. AVMS direktive i raspolagati odgovarajućim finansijskim, ljudskim i tehničkim resursima. Države im moraju omogućiti da od fizičkih i pravnih lica na koja se EMFA primenjuje, kao i od drugih profesionalnih subjekata koji bi mogli posedovati relevantne podatke, zahtevaju dostavljanje proporcionalnih i neophodnih informacija u razumnom roku. EMFA nacionalnog regulatora iz oblasti elektronskih medija praktično transformiše u centralno telo za zaštitu medijskog pluralizma, uključujući koordinaciju na međunarodnom nivou. Po EMFA, nezavisni regulator ima višestruku funkciju: daje predstavnika za Evropski odbor za medijske usluge, vodi nacionalnu evidenciju vlasništva u medijima, sprovodi monitoring obaveza koje se tiču zaštite uređivačke nezavisnosti, vrši monitoring nad postupanjem velikih platformi u kontekstu uklanjanja sadržaja, vrši nadzor nad obavezama transparentnosti koje se odnose na javno oglašavanje, vrši monitoring u odnosu na obaveze koje se tiču javnih medijskih servisa, nadzire obaveze transparentnosti metodologija medijskih merenja, sarađuje sa regulatorima iz drugih država članica, sprovodi strukturirani dijalog itd.

¹¹ **Directive 2010/13/EU** of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) (codified version).

¹² **Regulation (EU) 2024/1083** of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 establishing a common framework for media services in the internal market and amending Directive 2010/13/EU (European Media Freedom Act).

U okviru Saveta Evrope je bilo više dokumenata koji su se ticali položaja nezavisnog regulatora u oblasti elektronskih medija. Tako Preporuka Komiteta Ministara Saveta Evrope broj (2000)23¹³ propisuje sledeće standarde koji se tiču organizacije regulatora:

- Pravila o regulatoru, njegovim ovlašćenjima i odgovornosti moraju biti jasno i precizno uređena zakonom, kako bi se sprečilo političko ili ekonomsko mešanje u njegov rad.
- Članovi regulatornog tela moraju se birati u demokratskom i transparentnom postupku. Zakonom treba utvrditi pravila o nespojivosti funkcija i sprečavanju sukoba interesa, naročito u odnosu na političke strukture i subjekte koji su pod regulatornim nadzorom.
- Članovi regulatora ne smeju primati naloge ili instrukcije od drugih organa ili lica. Njihovo razrešenje moguće je samo zbog jasno utvrđene nesposobnosti za obavljanje funkcije, povrede pravila o nespojivosti funkcija ili ozbiljnog krivičnog dela utvrđenog pravnosnažnom sudskom odlukom. Protiv razrešenja mora biti dostupna sudska zaštita, a razrešenje celokupnog sastava regulatora ne sme se koristiti kao sredstvo političkog pritiska.
- Finansiranje regulatora mora biti uređeno zakonom, zasnovano na unapred određenom i transparentnom budžetskom postupku i dovoljno da mu omogući samostalno i delotvorno obavljanje funkcija. Regulator treba samostalno da raspolaže odobrenim sredstvima.
- Regulator treba da ima odgovarajuća ovlašćenja za donošenje podzakonskih akata, izdavanje dozvola, praćenje poštovanja zakona i uslova dozvole i izricanje sankcija. Ova ovlašćenja moraju biti jasno propisana i primenjivana transparentno, nepristrasno i proporcionalno.
- Postupak izdavanja dozvola mora biti otvoren i transparentan, zasnovan na unapred utvrđenim, objektivnim, proporcionalnim i nediskriminatornim kriterijumima. Odluke o izdavanju ili odbijanju dozvole moraju biti obrazložene, javno dostupne i podložne sudskom preispitivanju.
- Nadzor nad programskim sadržajem ne sme prerasti u prethodnu kontrolu ili cenzuru. Sankcije se mogu izricati samo na osnovu zakona, uz poštovanje proporcionalnosti, a emiteru se prethodno mora omogućiti da se izjasni. Odluke o sankcijama moraju biti obrazložene i podložne sudskoj kontroli.
- Regulator je odgovoran javnosti za svoj rad. Treba da objavljuje redovne ili posebne izveštaje, kao i obrazložene odluke, uz poštovanje legitimnih pravila poverljivosti. Kontrola njegovih odluka treba da bude sudska i usmerena na zakonitost, a ne politička kontrola celishodnosti.

Evropska audiovizuelna opservatorija (European Audiovisual Observatory) koja funkcioniše u okviru Saveta Evrope od 2011. godine objavljuje uporedne i pojedinačne analize statusa regulatornih tela iz oblasti elektronskih medija među članicama EU i državama u procesu pristupanja EU. Analize procenjuju stepen nezavisnosti regulatora. U septembru 2019. godine, ovo telo je objavilo uporedni izveštaj koji obuhvata nacionalnog regulatora Bosne i Hercegovine primenjujući tzv. INDIREG¹⁴ metodologiju¹⁵. Najnovija komparativna studija objavljena je 2025. godine¹⁶. Iako se ne odnosi na Bosnu i Hercegovinu, ona predstavlja koristan instrument za procenu nezavisnosti regulatora.

¹³ Rec(2000)23 - on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector, dostupno na internet stranici Saveta Evrope, putem sledećeg linka: <https://bit.ly/4cuJ5W1>.

¹⁴ Indicators for Independence and Efficient Functioning of Audiovisual Media Services Regulatory Bodies.

¹⁵ Cappello M. (ed.), The independence of media regulatory authorities in Europe, IRIS Special, European Audiovisual Observatory, Strasbourg, 2019, © European Audiovisual Observatory (Council of Europe), Strasbourg, September 2019, dostupno na internet stranici Evropske audiovizuelne opservatorije putem sledećeg linka: <https://bit.ly/44Z9QJx>.

¹⁶ The independence of national regulatory authorities, European Audiovisual Observatory, Strasbourg, 2025, dostupno putem sledećeg linka: <https://bit.ly/4wOgogx>.

INDIREG metodologija meri odvojeno formalni i faktički aspekt nezavisnosti regulatora, polazeći od kriterijuma koji su postavljeni u članu 30 AVMSD. Zasniva se na pokazateljima razvrstanim u pet dimenzija koje se tiču nezavisnosti regulatora: 1) status i ovlašćenja; 2) finansijska autonomija; 3) autonomija donosilaca odluka; 4) stručna znanja i kapaciteti; 5) odgovornost i transparentnost.

Metodologija ne meri nezavisnost kao apsolutnu kategoriju, već rizik od spoljnog uticaja: što je rizik manji, položaj regulatora je povoljnije ocenjen. Pošto svi pokazatelji nemaju isti značaj, dodeljuju im se različite težine prema njihovom relativnom uticaju na mogućnost spoljnog mešanja. Procena se vrši pomoću standardizovanog upitnika sa unapred ponuđenim odgovorima, zbog čega se metodologija može koristiti i za samoprocenu regulatora i za nezavisnu eksternu procenu. Rezultati se automatski izračunavaju i posebno prikazuju za formalnu i de facto nezavisnost. Konačni rezultati vizuelizuju se pomoću „paukove mreže“ (*spider-web chart*). Što se rezultat nalazi dalje od središta grafikona, regulator je bolje zaštićen od spoljnog uticaja. Dimenzija odgovornosti i transparentnosti tumači se drugačije, jer ona ne predstavlja samo potencijalno ograničenje autonomije, već i neophodan mehanizam demokratske kontrole i legitimnosti regulatora¹⁷.

Ocena formalnog aspekta nezavisnosti zapravo meri zakonodavne preduslove za nezavisnost regulatora, i u tom pogledu izveštaj iz 2019. godine je konstatovao da važeći Zakon o komunikacijama u velikoj meri ispunjava zahteve nezavisnosti regulatora iz člana 30. AVMSD, ali da su njegovi glavni nedostaci postupak imenovanja članova Saveta RAK-a, koji može ostati bez konačnog ishoda i trajati neograničeno, kao i nepostojanje jasne procedure za zamenu člana kome mandat pre vremena prestane zbog bolesti, sukoba interesa ili povrede dužnosti.¹⁸ U odnosu na pitanje finansijske nezavisnosti izveštaj konstatuje da RAK ima relativnu autonomiju u raspoređivanju sredstava: budžet najpre usvaja Savet Agencije, a zatim ga generalni direktor dostavlja Savetu ministara na odobrenje. Do njegovog konačnog usvajanja Agencija posluje prema budžetu koji je usvojio njen Savet. Međutim, iako se samostalno finansira, budžet RAK-a deo je ukupnog budžeta institucija BiH, zbog čega Agencija nema neposrednu kontrolu nad svojim sredstvima i, u slučaju kašnjenja u usvajanju državnog budžeta, zavisi od odluka o privremenom finansiranju. Budžet za 2019. nije bio zasebno objavljen na internet stranici RAK-a, već u okviru državnog budžeta, dok su detaljni godišnji finansijski izveštaji redovno objavljeni¹⁹.

Izveštaj predlaže da bi, radi potpunijeg usklađivanja sa članom 30. AVMSD, trebalo:

- izmeniti član 39. Zakona kako bi imenovanje članova Saveta bilo jasno, koherentno, transparentno i efikasno i zaštićeno od neprimerenog političkog uticaja vlade i parlamenta,
- preispitati član 37. tačku g), kojim se Savetu ministara omogućava da RAK-u poverava dodatne poslove,
- ovu mogućnost ukloniti, s obzirom na to da je dovoljno da Savet ministara utvrđuje opštu sektorsku politiku, ili precizno propisati uslove i postupak pod kojima se novi poslovi mogu poveriti RAK-u.

Konačno, Zajednička deklaracija o medijskim slobodama i demokratiji četiri predstavnika međunarodnih mehanizama za zaštitu slobode izražavanja iz 2023. godine²⁰ (uključujući Kancelariju predstavnika OEBS-a za slobodu medija), između ostalih odredbi propisuje pozitivnu obavezu država članica da: obezbede da sva javna tela koja vrše ovlašćenja u oblasti regulisanja štampe, radiodifuzije, drugih medija i/ili

¹⁷ *Ibid*, str. 29-31.

¹⁸ *Ibid*, strana 43.

¹⁹ *Ibid*, str. 38 i 39.

²⁰ Zajednička deklaracija iz 2023. godine Specijalnog izvestioca UN za unapređenje i zaštitu prava na slobodu mišljenja i izražavanja, Predstavnik OEBS-a za slobodu medija, Specijalnog izvestioca Organizacije američkih država za slobodu izražavanja i Specijalnog izvestioca Afričke komisije za ljudska prava i prava naroda za slobodu izražavanja i pristup informacijama u Africi o slobodi medija i demokratiji, dostupna na: <https://rfom.osce.org/sites/default/files/f/documents/3/2/542676.pdf>.

telekomunikacija, uključujući tela koja primaju pritužbe javnosti, budu nezavisna, transparentna i da delotvorno funkcionišu, kako prema zakonu tako i u praksi. Ova tela treba zaštititi od neprimerenog mešanja, naročito političke ili komercijalne prirode. Njihov pravni status treba jasno definisati, a njihovu institucionalnu autonomiju i nezavisnost garantovati i zaštititi zakonom. To treba da obuhvati participativan i transparentan postupak imenovanja upravljačkih i viših rukovodećih struktura ovih tela, mogućnost da zapošljavaju sopstveno kvalifikovano osoblje, jasno utvrđen regulatorni mandat i ovlašćenja, kao i javnu odgovornost i odgovarajuće finansiranje.

Dakle primenjivi međunarodni standardi, koji su opisani gore, kvalitet institucionalnog položaja regulatornog tela suštinski vezuju za postojanje odgovarajućih garancija:

- **organizacione nezavisnosti**, koja se svodi na pravnu odvojenost od države i lica koja su pod regulacijom, kao i samostalnost u organizaciji sopstvenog rada, te pitanje transparentnog imenovanja i razrešenja organa pod jasno preciziranim uslovima,
- **funkcionalne nezavisnosti**, koja se odnosi na samostalno vršenje regulatornih poslova: regulator donosi pravila i odluke nepristrasno, bez traženja ili primanja instrukcija od vlade, parlamenta, operatora ili drugih subjekata, naročito u pojedinačnim predmetima.
- **finansijske nezavisnosti**, koja podrazumeva finansijsku autonomiju regulatora.
- **efikasnost i adekvatni institucionalni kapacitet** u izvršavanju poslova koji su propisani zakonom.

Takođe zahtevaju obezbeđivanje transparentnosti i odgovornosti u radu regulatora. Stoga su ovi standardi početne stavke u proceni kvaliteta predloženih zakonodavnih rešenja koja se tiču statusa regulatora, u Prednacrta ZEK.

(b) Analiza odredbi Prednacrta ZEK koje se tiču regulatora

U odnosu na važeći Zakon o komunikacijama, Prednacrt ZEK uvodi značajna unapređenja institucionalnog položaja regulatora i formalne garancije njegove nezavisnosti. Odredbe Prednacrta ZEK koje se odnose na RAK su stoga u velikoj meri usklađene sa standardima propisanim relevantnim EU propisima. Sa druge strane, odredbe koje se tiču izbora članova Saveta regulatora, njihovog razrešenja, pojedine odredbe o direktoru regulatora, kao i odredbe koje se tiču finansiranja regulatora, i dalje nose određene rizike po nezavisnost regulatora.

Organizacioni aspekt nezavisnosti

U pogledu zahteva koji se odnose na **organizacioni aspekt nezavisnosti**, Prednacrt ZEK sadrži sledeća unapređenja:

- ukidanje mogućnosti Saveta ministara²¹ da dodeli dužnosti RAK-u (član 8 Prednacrta ZEK)²²,
- princip pravne odvojenosti regulatora i zasebni pravni subjektivitet (član 9 Prednacrta ZEK),
- procedura za izbor i razrešenje direktora kao nosioca izvršne funkcije vodi Savet regulatora, te je shodno Prednacrta ZEK ovo pitanje vezano za unutrašnju organizaciju regulatora (čl. 18-20 Prednacrta ZEK),
- ovlašćenje Saveta regulatora da donosi Statut koji je osnovni organizacioni akt regulatora, kao i ovlašćenje direktora regulatora da donosi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Agencije (član 21 Prednacrta zakona),

²¹ U ranijim propisima se telo zvalo Veće ministara.

²² Trebalo bi napomenuti da je shodno završnim odredbama Prednacrta (član 188 stav 1 Prednacrta ZEK) ova mogućnost ostala je na snazi za elektronske medije, budući da je propisano da član 37 Zakona o komunikacijama koji propisuje zadatke agencije, ostaje da važi u delu u kojem se tiče elektronskih medija, do donošenja sektorskog zakona.

- primena Zakona o radu u institucijama Bosne i Hercegovine na radne odnose zaposlenika Agencije (član 22 stav 1 Prednacrta zakona),
- ovlašćenje Saveta regulatora da donese Etički kodeks kojim se propisuju Pravila ponašanja i principi profesionalne etike članova Saveta Agencije, direktora i zaposlenika Agencije, sukob interesa, kao i obaveze i odgovornosti u obavljanju javne funkcije, odnosno radnih obaveza (član 22 stav 2),
- propisivanje obaveza vezanih za godišnji program rada (koji usvaja Savet regulatora) i izveštaj o radu (član 24 Prednacrta ZEK).

Trebalo bi napomenuti da Prednacrt ZEK uvodi promenu u pogledu statusa zaposlenih jer propisuje da se na radne odnose zaposlenika primenjuje Zakon o radu u institucijama BiH, što je promena u odnosu na rešenje trenutno važećeg Zakona o komunikacijama koji propisuje primenu Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine. To konkretno znači da zaposleni u RAK-u više nemaju status državnih službenika, što u formalnom smislu može povećati kadrovsku fleksibilnost Agencije. Međutim, konačan uticaj ove promene zavisiće od toga da li Agencija samostalno donosi akt o sistematizaciji, sprovodi zapošljavanje, određuje uslove rada i raspolaže dovoljnim sredstvima, uz istovremeno očuvanje stručnosti, političke neutralnosti i zaštite zaposlenih od proizvoljnog postupanja. Istovremeno, moraju se zadržati odgovarajuće garancije kojima se obezbeđuju stručnost, politička neutralnost, sprečavanje sukoba interesa, standardi u oblasti borbe protiv korupcije i transparentnost u odnosu na proces zapošljavanja.

Kvalitativni pomak se vidi u uklanjanju Saveta ministara iz procedure imenovanja i razrešenja direktora, koji u Zakonu o komunikacijama ima značajnu ulogu u ovim procesima.

Sa druge strane pojedine odredbe i dalje ostavljaju rizik potencijalnog neprimerenog uticaja na organizacionu nezavisnost regulatora, naročito kada se radi o postupku izbora Saveta i direktora.

Značajna unapređenja u odnosu na Zakon o komunikacijama koja se tiču izbora kolegijalnog organa se odnose na sledeće:

- **detaljnije propisivanje stručnih uslova koje moraju ispunjavati kandidati za članove Saveta Agencije**, kao i preciznije uređivanje nespojivosti funkcija i sukoba interesa (član 15. Prednacrta ZEK),
- **detaljnije zakonsko uređivanje sastava, nadležnosti i osnovnih pravila o radu komisije za sprovođenje konkursne procedure**, uključujući pregled prijava, obavljanje intervjua, ocenjivanje kandidata i utvrđivanje liste kandidata za članstvo u Savetu regulatora (čl. 13 i 14 Prednacrta ZEK),
- **značajno smanjenje direktne uloge Saveta ministara u konačnoj selekciji kandidata**: prema članu 39 važećeg Zakona, *ad hoc* komisija utvrđuje listu od 14 najuspešnijih kandidata, sa koje Savet ministara bira sedam kandidata i predlaže ih Parlamentarnoj skupštini, dok prema članu 14 Prednacrta ZEK komisija listu kandidata neposredno dostavlja Parlamentarnoj skupštini, bez međufaze izbora kandidata od strane Saveta ministara,
- **propisivanje roka od 30 dana u kojem Parlamentarna skupština treba da izvrši imenovanje članova Saveta** nakon prijema liste kandidata,
- **preciznije uređivanje stručne zastupljenosti u Savetu**, kroz zahtev da određeni broj članova poseduje iskustvo iz oblasti elektronskih komunikacija, elektronskih medija, prava i ekonomije, pored kvalifikacija u pogledu školske spreme.

Dakle, po Prednacrta ZEK je *ad hoc* komisija zakonski detaljnije uređena, dok je direktan uticaj Saveta ministara u velikoj meri marginalizovan u odnosu na važeći sistem propisan Zakonom o komunikacijama. Ipak, rizik političkog uticaja na izbor i razrešenje članova kolegijalnog organa regulatora nije u potpunosti isključen, i to iz sledećih razloga:

- **Uslovi za članstvo u Savetu regulatora nisu u potpunosti i autonomno uređeni Prednactrom.** Član 15 stav 1 Prednacrta ZEK upućuje na član 7 stav 1 Zakona o ministarskim imenovanjima. Imajući u vidu status Saveta kao organa nezavisnog regulatora, svi opšti i posebni uslovi za članstvo trebalo bi da budu neposredno i iscrpno propisani sektorskim zakonom,
- **Promena u izboru *ad hoc* Komisije koja sprovodi javni konkurs i utvrđuje listu kandidata.** Po članu 39 stav 4 Zakona o komunikacijama, Parlamentarna skupština BiH na predlog Saveta ministara bira komisiju, dok po rešenju iz člana 13 stav 1 Prednacrta ZEK komisiju bira nadležno ministarstvo - dakle, umesto zakonodavne, komisiju bira izvršna vlast,
- **Sastav *ad hoc* komisije koja sprovodi javni konkurs i utvrđuje listu kandidata.** Dosadašnji sistem propisan članom 39 stav 4 Zakona o komunikacijama podrazumeva da *ad hoc* komisiju za sprovođenje postupka imenovanja čini isti broj predstavnika vladinog i nevladinog sektora. Po članu 13 stav 2 Prednacrta ZEK predstavnici vladinog sektora imaju dominantan uticaj u komisiji, i to preko 3 člana koji su direktni predstavnici izvršne vlasti (državnog i entitetskih ministarstava) i putem izbora člana koji dolazi iz reda nevladinog sektora od strane ministarstva komunikacija,
- **Utvrđivanje liste kandidata.** Komisija i po trenutno važećem sistemu i po onom koji se predlaže Prednactrom ZEK, ima mešovitu ulogu administrativno-tehničkog organa koji ispituje urednost prijava kandidata na javni konkurs, ali i organa koji vrši selekciju kandidata koji su se prijavili na konkurs. Imajući u vidu sastav komisije (na čiji izbor dominantan uticaj imaju predstavnici vlade) rizik neprimerenog uticaja izvršne vlasti na primarnu selekciju ostaje,
- **Javni konkurs.** Iako je naziv *ad hoc* komisije „Komisija za provođenje konkursne procedure za imenovanje članova Savjeta Agencije“, javni konkurs za kandidate za savet regulatora objavljuje ministarstvo a ne komisija. Dodatno, sadržaj (elementi) javnog konkursa nije propisan zakonom.
- **Neuređeni kriterijumi za ocenjivanje kandidata i neuređen način rada Komisije.** Član 14 st. 4 i 5 Prednacrta ZEK-a propisuju sprovođenje intervjua i bodovanja kandidata. Ipak, ova odredba ne određuje kriterijume, način bodovanja, niti minimalni broj bodova da bi se dospelo na listu. Komisija sama donosi poslovnik kojim praktično može oblikovati ključna pravila selekcije i to tek nakon isteka konkursa – a da pritom sama nije objavila konkurs. Time se ostavlja širok prostor za subjektivno i arbitrarno ocenjivanje i prilagođavanje kriterijuma konkretnim kandidatima,
- **Nisu propisane pravne posledice u slučaju da Parlamentarna skupština ne izabere članove Saveta regulatora u propisanom roku.** Član 14 stav 11 Prednacrta ZEK propisuje da Parlamentarna skupština odlučuje u roku od 30 dana. Međutim, ne propisuju se pravne posledice u slučaju da ovo telo ne odluči u roku, odbijanja liste ili imenovanja dela članova. Praktična posledica je da u slučaju da se ne izaberu članovi, dotadašnji članovi kojima je istekao mandat ostaju na funkciji do imenovanja novih, što vodi ka upitnoj legitimnosti kolegijalnog organa, ali može i potencijalno da značajno oteža proces odlučivanja u Savetu. Ovo je bio jedan od identifikovanih problema u izveštaju Evropske audiovizuelne opservatorije iz 2019. godine,
- **Nema mogućnosti asimetričnog mandata.** Asimetrični mandat je uobičajeno zakonodavno rešenje kod kolegijalnih organa u regulatoru, a ima za cilj da spreči da jedna parlamentarna većina dugoročno odredi sastav Saveta. Asimetrični mandat se uglavnom propisuje kod prvog izbora kolegijalnog organa. Član 11 stav 3 Prednacrta ZEK propisuje četvorogodišnji mandat, uz mogućnost ponovnog izbora, ali ne propisuje asimetrični mandat,
- **Pojedini razlozi za razrešenje su postavljeni uopšteno.** Član 16 stav 2 Prednacrta ZEK propisuje uslove za razrešenje člana Saveta pre isteka mandata na koji je izabran. Iako je postupak razrešenja detaljnije regulisan u odnosu na trenutno važeći okvir, pojedini razlozi za razrešenje su preširoko postavljeni pa mogu potencijalno dovesti do rizika neprimerenog mešanja zakonodavne vlasti u postupak razrešenja. Zakonodavna vlast nema neposredan uvid u rad člana Saveta, pa se postavlja pitanje na koji način utvrđuje da član Saveta neprofesionalno vrši svoju dužnost. S tim u vezi

neophodno je u proces razrešenja po osnovu profesionalnog učinka uključiti i sam Savet koji je najbolje upoznat sa načinom na koji pojedinačni član obavlja svoju dužnost,

- **Ne postoji pravni lek u slučaju razrešenja člana Saveta.** Prednacrt ZEK ne propisuje izričito pravni lek na raspolaganju razrešenom članu Saveta (član 16 Prednacrt ZEK), dok takva mogućnost postoji u slučaju razrešenja direktora (član 20 Prednacrt ZEK). Evropski kodeks elektronskih komunikacija, između ostalog, zahteva da odluka o razrešenju rukovodioca ili članova kolegijalnog organa bude obrazložena, javna i **podložna sudskom preispitivanju** i u pogledu činjenica i u pogledu prava.
- **Kolektivno razrešenje Saveta.** Poseban rizik predstavlja mogućnost razrešenja Saveta Agencije u celini zbog neodržavanja sednica, nedonošenja opštih akata, nepodnošenja godišnjeg programa rada ili zbog neusvajanja finansijskog plana (Član 16 stav 4 Prednacrt ZEK). Kolektivno razrešenje predstavlja naročito intenzivno zadiranje u kontinuitet i nezavisnost regulatora, zbog čega bi moralo biti ograničeno na izuzetne i jasno utvrđene slučajeve te praćeno prethodnim upozorenjem, rokom za otklanjanje propusta itd.

Što se tiče odredaba koje se odnose na direktora RAK-a, u kontekstu organizacionog aspekta nezavisnosti regulatora, mogu se uputiti sledeće zamerke:

- **Uslovi za izbor direktora nisu u potpunosti i autonomno uređeni Prednacrtom.** Član 17 stav 1 Prednacrt ZEK upućuje na član 7 stav 1 Zakona o ministarskim imenovanjima, te se na ovo rešenje mogu uputiti iste kritike koje su vezane i za član 15 stav 1 Prednacrt ZEK,
- **Podvođenje plate direktora Agencije pod opšti režim plata i naknada u institucijama BiH može da ograniči institucionalni kapacitet za angažovanje najkvalifikovanijih osoba.** Iako ovo rešenje propisano članom 17 stav 4 Prednacrt ZEK samo po sebi nije nespojivo sa evropskim standardima nezavisnosti regulatora, Prednacrt ne sadrži posebne garancije da će plata direktora biti utvrđena na nivou koji odgovara njegovoj odgovornosti i složenosti zadataka koje obavlja u okviru regulatora. Time se otvara rizik da opšta politika plata državnih institucija utiče na kadrovski kapacitet,
- **Pojedini razlozi za razrešenje su postavljeni uopšteno.** Član 20 stav 2 Prednacrt ZEK propisuje uslove za razrešenje direktora pre isteka mandata na koji je izabran. Iako je postupak razrešenja detaljnije regulisan, pojedini razlozi za razrešenje su preširoko postavljeni pa mogu potencijalno da dovedu da rizika neprimerenog mešanja zakonodavne vlasti.

Funkcionalni aspekt nezavisnosti

U pogledu funkcionalnog aspekta nezavisnosti, član 9 stav 2 Prednacrt ZEK propisuje da Agencija u obavljanju regulatornih poslova ne sme tražiti niti primati uputstva, te je zabranjen svaki oblik uticaja na rad Agencije koji bi mogao ugroziti njenu samostalnost i funkcionalnu i finansijsku nezavisnost, što je široko postavljena garancija u skladu sa relevantnim standardima koji su gore opisani. Sa druge strane, nedostaju pravne posledice postupanja suprotno zabrani.

Sa druge strane, u razlozima za razrešenje direktora koji su propisani članom 20 stav 2 tačka f) propisano je i postupanje suprotno „**smjernicama Parlamentarne skupštine...**“ Mogućnost razrešenja propisana ovom odredbom je u suprotnosti sa konceptom funkcionalne nezavisnosti regulatora, ali je i nespojiva sa **zabranom primanja uputa iz člana 9. Prednacrt ZEK.**

Član 23 Prednacrt uređuje shodnu primenu pojedinih odredaba Zakona o upravi. Shodna primena zakona koji uređuje državnu upravu potencijalno predstavlja mogućnost uticaja na funkcionalnu nezavisnost. Ipak, ovakva odredba nije sama po sebi nespojiva sa nezavisnošću Agencije, pod uslovom da ne omogućava hijerarhijski, stručni ili drugi nadzor organa izvršne vlasti nad njenim regulatornim radom.

Finansijski aspekt nezavisnosti

Članovi 25 i 26 Prednacrt ZEK uređuju pitanja od značaja za finansijsko poslovanje regulatora. Shodno navedenim odredbama, RAK se finansira iz regulatornih naknada čiju visinu utvrđuje njen Savet. Savet ministara donosi godišnji finansijski plan. U slučaju da Savet ministara ne usvoji ili izmeni predlog godišnjeg finansijskog plana do kraja godine, primenjuje se predlog plana koji je usvojio Savet Agencije. Agencija ima sopstveni transakcijski račun, obavezna je da obezbedi transparentnost finansijskog poslovanja i podleže godišnjoj nezavisnoj reviziji čiji se nalaz javno objavljuje, dok se višak prihoda prenosi u narednu godinu.

Potencijalna problematika u formulaciji ovih članova se tiče ovlašćenja Saveta ministra u pogledu mogućnosti izmene predloga finansijskog plana. Ovakvo ovlašćenje Saveta ministra predstavlja potencijalni mehanizam uticaja na finansijsku nezavisnost regulatora.

Finansiranje isključivo iz regulatornih naknada načelno doprinosi nezavisnosti Agencije od državnog budžeta. Potencijalni rizik ne proizlazi iz samog izvora prihoda, već iz nedovoljno preciznih kriterijuma za utvrđivanje naknada, mogućih oscilacija prihoda i potrebe da se obezbedi da naknade budu objektivne, transparentne, proporcionalne i dovoljne za izvršavanje svih nadležnosti Agencije.

Sa druge strane, odredbe o nezavisnoj reviziji i transparentnosti predstavljaju standard u pogledu odgovornosti regulatora.

V. Zadržavanje podataka o komunikaciji

Prednacrt ZEK u Poglavlju XV uređuje zadržavanje podataka o komunikaciji koji ne otkrivaju njen sadržaj. Odredbe Prednacrt ZEK propisuju:

- obavezu operatora da zadržavaju podatke o komunikaciji,
- obavezu operatora da omoguće pristup tim podacima određenom krugu državnih organa,
- kategorije podataka koji se zadržavaju,
- period zadržavanja od 24 meseca; i
- upućivanje na zakone kojima se uređuju obaveštajna delatnost i krivični postupak.

Nekadašnji pravni okvir EU u ovoj oblasti bio je uspostavljen Direktivom 2006/24/EZ²³ o zadržavanju podataka, donetom u kontekstu intenziviranja borbe protiv terorizma i teškog kriminala, naročito nakon terorističkih napada u Madridu 2004. i Londonu 2005. godine. Direktiva je propisivala obavezu pružalaca elektronskih komunikacionih usluga da zadržavaju određene kategorije podataka koji nastaju ili se obrađuju u vezi sa komunikacijom, ali ne i njen sadržaj, u periodu od šest do 24 meseca.

Prednacrt ZEK u značajnoj meri preuzima regulatorni koncept ove direktive. Međutim, uslove pristupa zadržanim podacima ne uređuje celovito, već upućuje na propise o krivičnom postupku i obaveštajnoj delatnosti. Zbog toga se iz samog Prednacrt ZEK ne može utvrditi da li celokupan sistem obezbeđuje da dozvoljeni pristup podacima bude omogućen samo u naročito opravdanim slučajevima, radi ostvarivanja legitimnog cilja i uz poštovanje načela neophodnosti i proporcionalnosti, u skladu sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i relevantnim standardima EU.

Podaci koji se zadržavaju ne obuhvataju sadržaj komunikacije, ali mogu otkriti identitet učesnika, vreme, trajanje i učestalost komunikacije, korišćeni uređaj, IP adresu i lokaciju korisnika. Njihovim povezivanjem moguće je izvesti precizne zaključke o privatnom životu, društvenim vezama, navikama i kretanju pojedinca. Zbog toga opšte i neselektivno zadržavanje podataka predstavlja naročito ozbiljno zadiranje u pravo na privatnost, zaštitu podataka o ličnosti i tajnost komunikacija.

²³ Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC.

Poseban rizik postoji u odnosu na novinare, advokate i druga lica čije komunikacije uživaju pojačanu zaštitu, jer pristup meta podacima može dovesti do identifikovanja poverljivih izvora i kontakata. Time se, pored privatnosti neposredno pogođenih lica, mogu ugroziti zaštita novinarskih izvora i ostvarivanje slobode izražavanja.

Prednacrt ZEK uspostavlja opštu obavezu operatora da tokom 24 meseca zadržavaju podatke svih korisnika, bez obzira na njihovu povezanost sa teškim krivičnim delom, ozbiljnom pretnjom javnoj bezbednosti ili drugim konkretnim rizikom. Takvo rešenje preuzima osnovni regulatorni model Direktive 2006/24/EZ, koju je Sud pravde Evropske unije 2014. godine²⁴ proglasio nevažećom upravo zbog nesrazmernog zadiranja u pravo na privatnost i zaštitu podataka o ličnosti. Kasnija praksa Suda potvrdila je da borba protiv kriminala, uključujući teški kriminal, ne može sama po sebi opravdati preventivno opšte i neselektivno zadržavanje saobraćajnih i lokacijskih podataka svih korisnika. Strogi uslovi pristupa zadržanim podacima ne mogu sami po sebi otkloniti nesrazmernost prethodne obaveze njihovog opšteg prikupljanja i čuvanja.

Za konačnu ocenu zaštitnih mehanizama potrebno je analizirati i propise na koje Prednacrt ZEK upućuje, naročito u pogledu svrhe pristupa, kruga ovlašćenih organa, prethodnog odobrenja suda ili drugog nezavisnog tela, evidencije pristupa, naknadnog obaveštavanja pogođenog lica, zaštite poverljivih profesionalnih komunikacija, nezavisnog nadzora i delotvorne pravne zaštite.

Imajući u vidu navedeno, trebalo bi razmotriti napuštanje opšteg i neselektivnog zadržavanja i njegovu zamenu ciljanim zadržavanjem i hitnim čuvanjem podataka u konkretnim slučajevima, uz sudski nadzor. Ukoliko se određeni režim zadržavanja ipak zadrži, potrebno je precizno ograničiti njegovu svrhu, krug lica, kategorije podataka i trajanje, uvesti prethodnu sudsku ili drugu nezavisnu kontrolu pristupa, posebne garancije za privilegovane komunikacije, naročito kada se radi o zaštiti novinarskih izvora, obavezu evidentiranja pristupa i objavljivanja zbirnih statističkih podataka, nadzor organa za zaštitu podataka o ličnosti i druge relevantne zaštitne mere.

VI. Otvoreni pristup internetu

Član 154 Prednacrta ZEK uspostavlja princip otvorenog interneta, prema kojem krajnji korisnici imaju pravo da slobodno pristupaju informacijama i sadržajima i da ih distribuiraju, kao i da koriste aplikacije, usluge i terminalnu opremu po svom izboru. Pružaoci usluga pristupa internetu dužni su da sa internet saobraćajem postupaju transparentno i nediskriminatorno, bez blokiranja, usporavanja, menjanja, ograničavanja, ometanja ili degradiranja određenih sadržaja, aplikacija ili usluga.

Izuzetno su dozvoljene redovne mere upravljanja saobraćajem koje su transparentne, nediskriminatorne, proporcionalne, vremenski ograničene i zasnovane na objektivnim tehničkim zahtevima, a ne na poslovnim interesima pružaoca usluge. Dodatne mere koje mogu obuhvatiti blokiranje, usporavanje ili ograničavanje saobraćaja dopuštene su samo dok je to neophodno radi primene zakona i odluka nadležnih sudova ili organa javne vlasti, zaštite integriteta i bezbednosti mreže, usluga i terminalne opreme ili ublažavanja privremenog zagušenja mreže, uz jednako postupanje prema istovrsnim kategorijama saobraćaja. Bliže obaveze pružalaca usluga pristupa internetu uređuje Savet RAK svojim pravilnikom.

U Evropskoj uniji otvoreni pristup internetu uređen je Uredbom (EU) 2015/2120 od 25. novembra 2015. godine²⁵ i BEREC smernicama za njenu primenu. Prve smernice donete su 2016. godine²⁶, poslednji put

²⁴ JUDGMENT OF THE COURT (Grand Chamber) from 8 April 2014 In Joined Cases C-293/12 and C-594/12, dostupno na internet stranici EURLEX putem sledećeg linka: <https://bit.ly/4h9Mzff>.

²⁵ Regulation (EU) 2015/2120 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 laying down measures concerning open internet access and amending Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services and Regulation (EU) No 531/2012 on roaming on public mobile communications networks within the Union.

²⁶ Smernice BEREC-a o implementaciji Evropskih pravila o neutralnosti interneta od strane nacionalnih regulatornih tela (*BEREC guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation by National Regulators of European Net Neutrality Rules*), avgust 2016. godine.

ažurirane 2022. godine²⁷. Regulatorni okvir EU zasniva se na jednakom i nediskriminatornom postupanju prema internet saobraćaju, uz strogo ograničene izuzetke. Nacionalna regulatorna tela dužna su da neposredno nadziru poštovanje ovih pravila, prikupljaju informacije, prate upravljanje saobraćajem, kvalitet usluge i poslovne prakse pružalaca pristupa internetu, intervenišu u slučaju povrede i periodično izveštavaju BEREC i Evropsku komisiju. Države članice dužne su da propišu delotvorne, proporcionalne i odvraćajuće sankcije.

Sa stanovišta slobode izražavanja, princip otvorenog interneta predstavlja značajan mehanizam zaštite od neopravdanog blokiranja ili otežavanja pristupa sadržajima od strane operatora kao posrednika u prenosu informacija. Član 154 Prednacrta zato predstavlja važno unapređenje postojećeg regulatornog okvira. Isti član propisuje i mere koje u određenim situacijama mogu dovesti do onemogućavanja pristupa. Mere kojima se ograničava pristup štetnom sadržaju na internetu mogu biti opravdane u određenim okolnostima kada je to neophodno radi zaštite pretežnijeg legitimnog interesa. Takve okolnosti mogu obuhvatiti:

- zaštitu maloletnika od sadržaja koji može štetiti njihovom fizičkom, mentalnom ili moralnom razvoju;
- ograničavanje sadržaja kojim se podstiču nasilje ili mržnja prema grupi lica ili pripadniku takve grupe; i
- sprečavanje širenja sadržaja koji predstavlja krivično delo, uključujući krivična dela u vezi sa materijalom koji prikazuje seksualno zlostavljanje dece ili terorizmom.

Međutim, ove mere moraju biti precizno uređene primenjivim zakonima i usko tumačene.

Posebno je značajan izuzetak iz člana 154 stav 4 tačka a) Prednacrta ZEK, koji dozvoljava ograničavanje saobraćaja radi poštovanja zakonodavstva, uključujući sudske odluke i odluke organa javne vlasti kojima su dodeljena odgovarajuća ovlašćenja. Ova odredba preuzima osnovno rešenje iz člana 3. stav 3. Uredbe (EU) 2015/2120, ali izostavlja važan deo evropske formulacije: „Nacionalne mere koje se odnose na pristup krajnjih korisnika uslugama i aplikacijama putem elektronskih komunikacionih mreža ili njihovo korišćenje moraju poštovati osnovna prava i slobode fizičkih lica, uključujući prava koja se odnose na privatnost i pravičan postupak, kako su utvrđena članom 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.“²⁸. Time su mogućnosti ograničavanja internet saobraćaja u državama članicama podvrgnute i standardima zaštite osnovnih prava, naročito slobode izražavanja, privatnosti, zakonitosti, nužnosti i proporcionalnosti.

Prednacrt ne određuje koji se organi smatraju „organima javne vlasti kojima su dodeljena odgovarajuća ovlašćenja“, na osnovu kojih zakona mogu narediti ograničavanje pristupa, prema kojim kriterijumima se određuju obim i trajanje mere niti koji su pravni lekovi dostupni pružaocu usluge, pružaocu sadržaja i poštećenim korisnicima. U tom smislu, konačna procena primenjivih zaštitnih mehanizama bi takođe zahtevala i sveobuhvatnu analizu propisa kojima se uređuje onemogućavanje pristupa štetnom sadržaju (npr. medijskog zakonodavstva ili propisa kojima se uređuju krivična dela), naročito u pogledu kruga ovlašćenih organa, nadzora suda ili drugog nezavisnog tela i delotvornih pravnih lekova protiv neopravdane intervencije.

Izuzeci bi morali da se tumače restriktivno i primenjuju samo u obimu i trajanju koji su strogo neophodni za ostvarivanje zakonom utvrđenog legitimnog cilja, a sve u skladu sa primenjivim standardima u zaštiti ljudskih prava (tripartitni test propisanosti zakonom, zaštite legitimnog interesa, neophodnosti i

²⁷ Smernice BEREC-a o implementaciji Evropskih pravila o neutralnosti interneta od strane nacionalnih regulatornih tela (*BEREC guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation*), jun 2022. godine.

²⁸ Regulation (EU) 2015/2120, Član 8.

srazmernosti). Sve ovo kako bi se umanjio rizik od zloupotreba, odnosno onemogućilo da se za merama ograničenja otvorenosti interneta poseže naširoko.

VII. Preporuke

(a) Institucionalni položaj RAK-a

Pozitivna rešenja kojima se garantuju pravna odvojenost, funkcionalna nezavisnost, sopstveni pravni subjektivitet i regulatorne nadležnosti RAK-a trebalo bi zadržati. Istovremeno, radi umanjenja rizika od političkog i drugog spoljnog uticaja, preporučuje se sledeće:

- sve opšte i posebne uslove za izbor članova Saveta i direktora neposredno i iscrpno propisati samim ZEK-om, uz jasno određivanje prema odredbama opšteg režima javnih imenovanja koje se eventualno primenjuju shodno,
- preispitati način imenovanja komisije za izbor članova Saveta regulatora kako nadležno ministarstvo ne bi imalo dominantan institucionalni uticaj na njen sastav i rad, te obezbediti uravnoteženu zastupljenost predstavnika javnog sektora, akademske zajednice, stručne javnosti i civilnog društva,
- ključna pravila konkursa i ocenjivanja utvrditi pre njegovog objavljivanja i zabraniti njihovo menjanje nakon isteka roka za prijavljivanje,
- obezbediti objavljivanje biografija kandidata, kriterijuma, zbirnih i pojedinačnih rezultata bodovanja, zapisnika i obrazloženja komisije, uz zaštitu podataka o ličnosti,
- trebalo bi jasno definisati pravne posledice nepostupanja Parlamentarne skupštine u roku od 30 dana, u smislu člana 14. stav 11. Prednacrta ZEK-a,
- obezbediti delotvoran pravni lek protiv odluka donetih u konkursnom postupku pred nezavisnim organom ili sudom, uz jasno uređene rokove, obim kontrole i dejstvo pravnog leka,
- razmotriti uvođenje asimetričnog mandata kod prvog izbora članova Saveta,
- propisati postupak razrešenja koji obuhvata prethodno obaveštenje, pravo na izjašnjenje, izvođenje dokaza, obrazloženu i javno dostupnu odluku i sudsku zaštitu člana koji je razrešen,
- kolektivno razrešenje Saveta ograničiti na izuzetne slučajeve ozbiljne i trajne institucionalne blokade, uz prethodno upozorenje, rok za otklanjanje nepravilnosti i delotvornu sudsku zaštitu,
- ukloniti mogućnost razrešenja direktora zbog postupanja suprotno „*smjernicama Parlamentarne skupštine*“, jer je takvo rešenje u koliziji sa zabranom primanja uputstava i funkcionalnom nezavisnošću RAK-a,
- izričito propisati da shodna primena Zakona o upravi ne može dovesti do hijerarhijskog, stručnog ili drugog nadzora izvršne vlasti nad regulatornim poslovima RAK-a,
- obezbediti da promena radnopravnog statusa zaposlenih poveća kadrovsku fleksibilnost RAK-a, uz istovremeno očuvanje zapošljavanja prema stručnosti, političke neutralnosti, transparentnosti postupka i zaštite od proizvoljnog prestanka radnog odnosa, kao i sprečavanje sukoba interesa i poštovanje standarda u oblasti borbe protiv korupcije,
- obezbediti da plate direktora i zaposlenih odgovaraju složenosti regulatornih poslova i uslovima na tržištu rada, kako opšti režim plata državnih institucija ne bi ugrozio sposobnost RAK-a da privuče i zadrži odgovarajuće stručnjake.

(b) Finansijska nezavisnost RAK-a

Finansiranje iz regulatornih naknada, sopstveni transakcijski račun, prenos viška sredstava, nezavisna revizija i javno objavljivanje finansijskih izveštaja predstavljaju dobra rešenja koja treba zadržati. Dodatno se preporučuje sledeće:

- precizno propisati objektivne, transparentne, nediskriminatorne i proporcionalne kriterijume za određivanje regulatornih naknada,
- obezbediti da prihodi budu stabilni, predvidivi i dovoljni za izvršavanje svih zakonskih nadležnosti RAK-a,
- ograničiti mogućnost Saveta ministara da menja finansijski plan Agencije na proveru njegove zakonitosti i usklađenosti sa jasno utvrđenim budžetskim pravilima,
- ukoliko se ne prihvati ukidanje ovlašćenja za izmenu finansijskog plana, propisati da svaka izmena koju izvrši Savet ministara mora biti obrazložena, javno dostupna i zasnovana na unapred propisanim kriterijumima,
- zadržati pravilo prema kojem se, u slučaju nepostupanja Saveta ministara u propisanom roku, primenjuje finansijski plan koji je usvojio Savet RAK.

(c) Zadržavanje podataka o komunikaciji

Odredbe o opštem zadržavanju podataka svih korisnika tokom 24 meseca trebalo bi temeljno preispitati u svetlu prakse Evropskog Suda pravde EU. Preporučuje se sledeće:

- napustiti opštu i neselektivnu obavezu zadržavanja saobraćajnih i lokacijskih podataka svih korisnika,
- umesto opšteg zadržavanja uvesti ciljano zadržavanje zasnovano na objektivnim kriterijumima i mehanizam hitnog očuvanja već postojećih podataka u konkretnim slučajevima,
- jasno razlikovati zadržavanje saobraćajnih i lokacijskih podataka, IP adresa, podataka o identitetu korisnika i hitno očuvanje podataka, jer se na te kategorije ne primenjuje nužno isti stepen ograničenja,
- precizno propisati legitimne svrhe zadržavanja i pristupa, uz ograničavanje najintenzivnijih mera na teški kriminal, ozbiljne pretnje javnoj bezbednosti i, pod posebnim uslovima, nacionalnu bezbednost,
- eventualno opšte zadržavanje zbog nacionalne bezbednosti dopustiti samo privremeno, u slučaju stvarne, ozbiljne i aktuelne ili predvidive pretnje, uz periodično nezavisno (sudsko) preispitivanje,
- rok zadržavanja odrediti prema kategoriji podataka i dokazanoj neophodnosti, u najkraćem potrebnom trajanju,
- svakako razmisliti o skraćivanju opšteg roka zadržavanja sa 24 na 6 meseci,
- pristup podacima usloviti prethodnim odobrenjem suda ili drugog nezavisnog organa, osim u jasno određenim hitnim slučajevima koji podležu brzom naknadnoj kontroli,
- u primenjivim zakonima precizno odrediti krug organa koji mogu zahtevati pristup, svrhu zahteva, potrebnu sadržinu obrazloženja, kategorije dostupnih podataka i period na koji se zahtev odnosi,
- uvesti posebne garancije za novinarske izvore, advokatsku tajnu i druge privilegovane profesionalne komunikacije,

- propisati vođenje neizmenjivih evidencija pristupa, redovne nezavisne kontrole i objavljivanje zbirnih statističkih podataka o broju zahteva, organima koji ih podnose i ishodu zahteva,
- obezbediti nadzor tela za zaštitu ličnih podataka, uključujući ovlašćenja za kontrolu operatora i državnih organa,
- omogućiti naknadno obaveštavanje pogođenog lica kada ono više ne može ugroziti istragu ili legitimni cilj mere, kao i delotvornu sudsku zaštitu i pravo na naknadu štete,
- preporučuje se sprovođenje celovite analize propisa o krivičnom postupku i obaveštajnoj delatnosti na koje Prednacrt upućuje, jer se zakonitost, legitimnost i proporcionalnost sistema ne može oceniti samo na osnovu ZEK-a.

(d) Otvoreni pristup internetu

Uvođenje principa otvorenog interneta predstavlja značajno unapređenje. Radi potpune i delotvorne implementacije Uredbe (EU) 2015/2120 preporučuje se:

- zadržati opšte pravilo jednakog, transparentnog i nediskriminatornog postupanja prema internet saobraćaju,
- izričito propisati da se svi izuzeci tumače restriktivno i primenjuju samo u obimu i trajanju koji su strogo neophodni i proporcionalni legitimnom cilju,
- primenjivim zakonima precizno odrediti koji sudovi i organi javne vlasti mogu naložiti blokiranje, usporavanje, filtriranje ili drugo ograničavanje internet saobraćaja i na osnovu kojih zakonskih ovlašćenja,
- propisati da svaki nalog koji se tiče izuzetnih mera za ograničenje pristupa određenim sadržajima na internetu mora biti zasnovan na jasnom zakonskom osnovu, pojedinačno obrazložen, sadržajno i vremenski ograničen i podložan delotvornoj sudskoj kontroli,
- obezbediti pravne lekove pružaocu pristupa internetu, pružaocu sadržaja i pogođenim korisnicima, uključujući mogućnost određivanja privremene mere,
- ograničenja podvrgnuti standardima zakonitosti, legitimnosti, nužnosti i proporcionalnosti, kao i zaštiti slobode izražavanja, privatnosti i pristupa informacijama iz Ustava BiH, EKLJP i relevantnih međunarodnih standarda,
- propisati delotvorne, proporcionalne i odvraćajuće sankcije za povredu pravila otvorenog interneta;
- uvesti obavezu RAK-a da periodično objavljuje izveštaje o primeni pravila, uočenim povredama, kvalitetu usluga i izrečenim merama,
- pravilnik Saveta Agencije doneti nakon javnih konsultacija i uskladiti ga sa aktuelnim BEREC smernicama o primeni Uredbe o otvorenom internetu.