



**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 HERCEGOVINE

Po narudžbi Ureda predstavnika OSCE za slobodu medija, izradio Miloš Stojković, medijski ekspert

[AUTOMATSKI PRIJEVOD]

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 tijela	4
(b)	Analiza odredbi Prednacrta ZEK koje se tiču regulatora	9
V.	Zadržavanje podataka o komunikaciji	13
VI.	Otvoreni pristup internetu	14
VII.	Preporuke	16
(a)	Institucionalni položaj RAK-a	16
(b)	Finansijska nezavisnost RAK-a	17
(c)	Zadržavanje podataka o komunikaciji	17
(d)	Otvoreni pristup internetu	18

I. Kontekst

Ministarstvo komunikacija i prometa Bosne i Hercegovine je u junu 2026. godine objavilo¹ Prednacrt zakona o elektronskim komunikacijama (u daljnjem tekstu: Prednacrt ZEK). Prema navodima predlagača, cilj ovog propisa je usklađivanje oblasti elektronskih komunikacija s regulatornim okvirom Evropske unije. Prednacrt ZEK, između ostalog, uređuje nadležnosti nacionalnog regulatornog tijela – Regulatorne agencije za komunikacije Bosne i Hercegovine (RAK), uvjete za obavljanje djelatnosti elektronskih komunikacijskih mreža i usluga, regulaciju tržišta, sigurnost, privatnost, prava korisnika, upravljanje radiofrekvencijskim spektrom i druga povezana pitanja. Među značajnijim pitanjima izdvaja se institucionalni položaj RAK-a, koji ostaje konvergentni regulator nadležan kako za oblast elektronskih komunikacija tako i za oblast elektronskih medija.

Organizacija za evropsku sigurnost i saradnju (OSCE), odnosno Ured predstavnika OSCE-a za slobodu medija, uputila je zahtjev za izradu pravne analize Prednacrt ZEK. Analiza obuhvata i ocjenu njegove usklađenosti s međunarodnim standardima i obavezama OSCE-a u oblasti slobode izražavanja i slobode medija, kao i davanje preporuka za njegovo unapređenje, gdje 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 preuzima ključne institute Evropskog zakonika elektronskih komunikacija, Akta o gigabitnoj infrastrukturi i Uredbe o otvorenom pristupu internetu. Iako ne uređuje medijske sadržaje, od posrednog je značaja za slobodu medija i izražavanja jer regulira položaj konvergentnog regulatora RAK-a, infrastrukturu putem koje se prenose medijski sadržaji, zadržavanje podataka o komunikacijama i otvoreni pristup internetu.

U pogledu položaja RAK-a, Prednacrt značajno unapređuje formalne garancije njegove pravne, organizacijske, funkcionalne i finansijske nezavisnosti. Posebno su pozitivni uklanjanje Savjeta ministara iz postupka imenovanja direktora, vlastiti pravni subjektivitet, zabrana primanja uputstava, samostalno uređivanje unutrašnje organizacije, finansiranje iz regulatornih naknada, vlastiti transakcijski račun i nezavisna revizija. Ipak, pojedine odredbe koje se tiču postupka izbora članova Savjeta regulatora i dalje mogu da budu osnova za neprimjereni utjecaj izvršne i zakonodavne vlasti, dok kriteriji ocjenjivanja, transparentnost postupka i posljedice neblagovremenog imenovanja nisu u dovoljnoj mjeri uređeni. Široko postavljeni razlozi za pojedinačno i kolektivno razrješenje, nepostojanje izričitog pravnog lijeka za razriješene članove Savjeta i mogućnost razrješenja direktora zbog nepostupanja po smjernicama Parlamentarne skupštine predstavljaju najznačajnije rizike za nezavisnost regulatora.

Finansijski položaj RAK-a je unaprijeđen, ali ovlaštenje Savjeta ministara da mijenja finansijski plan može predstavljati posredan mehanizam neprimjerenog utjecaja. Stoga bi ovu nadležnost trebalo ograničiti na transparentnu kontrolu zakonitosti i unaprijed utvrđene budžetske kriterije. Finansiranje isključivo putem naknada koje plaćaju subjekti pod nadzorom nije samo po sebi slabost, ali kriteriji za utvrđivanje tih naknada moraju garantirati objektivnost, proporcionalnost i stabilnost, kao i dovoljna sredstva za obavljanje poslova regulatora.

Prednacrt ZEK propisuje opću obavezu zadržavanja podataka o komunikacijama svih korisnika u trajanju od 24 mjeseca. Takvo rješenje preuzima model Direktive 2006/24/EZ, koju je Sud pravde Evropske unije proglasio nevažećom zbog nesrazmjernog zadiranja u prava na privatnost i zaštitu ličnih podataka. Prednost treba dati ciljanom zadržavanju i hitnom očuvanju podataka u konkretnim slučajevima, , uz

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

posebnu zaštitu privilegiranih komunikacija, posebno novinarskih izvora, nezavisan nadzor, transparentnost i djelotvornu sudsku zaštitu.

Uvođenje pravila o otvorenom internetu predstavlja značajno unapređenje, doprinosi zaštiti pristupa informacijama i slobode izražavanja te smanjuje rizik utjecaja operatora na pristup medijskim i drugim sadržajima. Međutim, izuzetak koji omogućava ograničavanje, filtriranje i blokiranje saobraćaja, kao i primjenu sličnih mjera, na osnovu odluka neodređenog kruga organa javne vlasti nije dovoljno precizan. Potrebno je jasno odrediti nadležne organe, zakonske osnove, uvjete, trajanje mjera i pravne lijekove, 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, pretežno je zasnovan na regulatornom okviru Evropske unije za telekomunikacije iz 1998. godine. S druge strane, Prednacrt ZEK u velikoj mjeri preuzima novije propise EU iz ove oblasti, među kojima posebno treba izdvojiti⁴:

- **Evropski zakonik elektronskih komunikacija**⁵, koji predstavlja opći regulatorni okvir EU za elektronske komunikacijske mreže i usluge. On obuhvata uređivanje uvjeta za pružanje telekomunikacijskih usluga, pristup infrastrukturi i elektronskim komunikacijskim mrežama, upravljanje radiofrekvencijskim spektrom i numeracijom, posebna pravila konkurencije u oblasti telekomunikacija (ex ante regulacija), univerzalnu uslugu, sigurnost mreža i zaštitu prava krajnjih korisnika,
- **Akt o gigabitnoj infrastrukturi**⁶, koji posebno uređuje mjere za smanjenje troškova i ubrzavanje postavljanja elektronskih komunikacijskih mreža velikih brzina, naročito putem pristupa postojećoj fizičkoj infrastrukturi, koordinacije građevinskih radova, pojednostavljenja postupaka izdavanja dozvola i opremanja zgrada infrastrukturom podobnom za pružanje pristupa internetu velikih brzina,
- **Uredbu o otvorenom internetu**⁷, koja uređuje otvoreni pristup internetu i mrežnu neutralnost (*net neutrality*), a prvenstveno opći princip jednakog i nediskriminatornog postupanja s

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

internetskim saobraćajem, pristup sadržajima na internetu i zaštitu povezanih prava krajnjih korisnika⁸.

Ključni instituti uređeni odredbama Prednacrtu ZEK su:

- **Položaj regulatora (RAK)** – definiraju se zadaci, nadležnosti, položaj i organi nacionalnog regulatora,
- **Opće ovlaštenje** – suštinski omogućava pružanje elektronskih komunikacijskih mreža i usluga bez prethodnog pribavljanja pojedinačne dozvole, uz obavezu prijave RAK-u i poštovanja zakonskih uvjeta. Time se pojednostavljuje ulazak na tržište, dok se pojedinačne dozvole zadržavaju za korištenje radiofrekvencijskog spektra i numeracije kao ograničenih resursa,
- **Upravljanje radiofrekvencijskim spektrom i numeracijom** – ima za cilj osigurati njihovu racionalnu, efikasnu, transparentnu i nediskriminatornu upotrebu,
- **Univerzalna usluga** – skup telekomunikacijskih usluga koje bi trebale biti dostupne svim korisnicima, uključujući korisnike u udaljenim područjima, socijalno ugrožene osobe i osobe s invaliditetom, po pristupačnim cijenama i nezavisno od komercijalne isplativosti pružanja usluge. To obuhvata govorne usluge i pristup internetu odgovarajuće brzine koji omogućava korištenje osnovnih digitalnih usluga,
- **Pristup fizičkoj infrastrukturi i koordinacija građevinskih radova** – omogućavaju operatorima korištenje postojeće infrastrukture i usklađivanje radova radi smanjenja troškova i ubrzavanja izgradnje mreža vrlo velikog kapaciteta, uz izbjegavanje nepotrebnog dupliciranja infrastrukture i negativnih posljedica po okoliš te uz poštovanje urbanističkih zahtjeva,
- **Prethodna (ex ante) regulacija tržišta** – omogućava RAK-u da unaprijed intervenira na tržištima na kojima postoje trajne prepreke konkurenciji. Nakon definiranja i analize relevantnog telekomunikacijskog tržišta, RAK može odrediti operatora sa značajnom tržišnom snagom i nametnuti mu regulatorne obaveze, kao što su transparentnost, nediskriminacija, računovodstveno razdvajanje, pristup infrastrukturi i kontrola cijena. Cilj ovih odredbi je otklanjanje tržišnih nedostataka i postepeno stvaranje uvjeta za djelotvornu konkurenciju,
- **Zajedničko korištenje i kolokacija** – omogućavaju RAK-u da, kada komercijalni dogovor nije postignut, naloži zajedničko korištenje infrastrukture, prostora ili opreme. Ovaj institut treba spriječiti ekonomski neopravdano umnožavanje mreža, olakšati ulazak konkurenata na tržište i povećati izbor usluga za krajnje korisnike,
- **Pravo puta i službenost** – omogućavaju operatorima pristup javnim ili privatnim nekretninama radi postavljanja, korištenja i održavanja elektronske komunikacijske infrastrukture. Svrha pravila u ovoj oblasti je otklanjanje imovinskopравnih prepreka izgradnji mreža, uz zaštitu prava vlasnika, odgovarajuću naknadu i primjenu transparentnih i nediskriminatornih postupaka,
- **Zaštita korisnika elektronskih komunikacijskih usluga** – predstavlja skup posebnih pravila kojima se nadograđuju propisi iz oblasti zaštite potrošača,

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 Prednacrtu ZEK, ali član 154 ovog dokumenta uređuje otvoreni pristup internetu koji suštinski implementira zahtjeve Uredbe, pa je zato ovde navedeno.

- **Tajnost elektronskih komunikacija i pristup zadržanim podacima** – uređuju se uvjeti za presretanje sadržaja komunikacija i pristup podacima o komunikacijama koji ne otkrivaju njihov sadržaj, kao i obaveze operatora u tom kontekstu.

Iz ovog sažetog prikaza vidljivo je da se Prednacrt ZEK, po uzoru na evropske propise, bavi uređivanjem oblasti elektronskih komunikacija, odnosno pružanjem elektronskih komunikacijskih usluga. Te se usluge, pojednostavljeno, mogu definirati kao usluge koje omogućavaju prijenos podataka putem elektronskih komunikacijskih mreža različitih vrsta, na primjer putem mreža koje čine optički kablovi, HFC mreža – pojednostavljeno, kablovskih mreža – mobilnih mreža i drugih mreža, „uz izuzetak usluga pružanja sadržaja ili obavljanja uredničkog nadzora nad sadržajem koji se prenosi putem elektronskih komunikacijskih mreža i usluga“⁹. Prema tome, sadržaj koji se prenosi elektronskim komunikacijskim mrežama nije predmet regulacije ovog zakona, već je uređen brojnim drugim zakonima i propisima, zavisno od prirode konkretne usluge, uključujući i propise iz oblasti medija.

Zbog toga je Prednacrt ZEK od posrednog značaja za medijski sektor i, šire posmatrano, za slobodu izražavanja. Za slobodu medija ključni su propisi iz oblasti medijskih usluga, a ne oni kojima se uređuje infrastruktura. Ipak, utjecaj Prednacrta ZEK ne može se zanemariti, prvenstveno zato što uređuje: 1) pravila relevantna za telekomunikacijsku infrastrukturu i elektronske komunikacijske usluge putem kojih se prenose medijski sadržaji i omogućava korisnicima pristup tim sadržajima; 2) pristup podacima o komunikacijama i samim komunikacijama; i 3) položaj RAK-a kao konvergentnog regulatora nadležnog i za oblast elektronskih komunikacija i za oblast elektronskih medija. Stoga su za predmetnu analizu značajni: i) Poglavlje II Prednacrta ZEK, kojim se uređuje položaj RAK-a, budući da je riječ o konvergentnom regulatoru; ii) Poglavlje XV Prednacrta ZEK, koje se odnosi na zadržavanje podataka i tajnost elektronskih komunikacija, posebno iz perspektive zaštite novinarskih izvora informacija; i iii) odredbe o otvorenom pristupu internetu, sadržane u članu 154. Prednacrta ZEK, prvenstveno u kontekstu izuzetaka od osnovnog principa otvorenog pristupa¹⁰.

IV. Položaj RAK-a kao nacionalnog regulatora

Zakonski položaj RAK-a složeno je pitanje koje proizlazi iz njegove prirode konvergentnog regulatora, nadležnog kako za oblast elektronskih komunikacija (infrastrukturu) tako i za oblast elektronskih medija (medijske sadržaje). Budući da države u procesu pristupanja Evropskoj uniji svoje zakonodavstvo usklađuju s pravilima EU, ključno je referisati na regulatorni okvir koji postoji u Evropskoj uniji. Stoga bi odredbe kojima se uređuje rad nacionalnog regulatora trebale obuhvatiti mehanizme predviđene regulatornim okvirima za elektronske komunikacije i medije.

(a) Standardi u organizaciji nacionalnog regulatornog tijela

Evropski zakonik elektronskih komunikacija u članovima 5-9 uređuje položaj nacionalnog regulatora nadležnog za oblast elektronskih komunikacija. Suština ovih odredbi jeste da se regulatoru garantiraju:

- jasno određene i stabilne nadležnosti,
- pravnu odvojenost i funkcionalnu nezavisnost od operatora, a ako država posjeduje ili kontrolira operatora, regulatorna funkcija mora biti djelotvorno strukturno odvojena od vlasničkih i upravljačkih funkcija države,

⁹ Prednacrt ZEK član 4, tačka r).

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

- transparentan i otvoren postupak izbora organa regulatora, minimalno trajanje mandata od najmanje tri godine te odgovarajuće stručne kvalifikacije, znanje i iskustvo kandidata koji se biraju,
- kontinuitet u donošenju odluka regulatora,
- transparentno razrješenje članova organa regulatora, i to samo ako više ne ispunjavaju uvjete potrebne za izbor na funkciju,
- nepristrasno, transparentno i blagovremeno obavljanje poslova iz nadležnosti regulatora te zaštitne mjere koje će spriječiti regulatora da prima ili traži upute od drugog organa. To ne isključuje sudski nadzor u skladu s nacionalnim ustavnim poretom, ali odluke regulatora mogu suspendirati ili ukinuti isključivo nadležna žalbena tijela,
- raspolaganje odgovarajućim stručnim, finansijskim i ljudskim resursima potrebnim za obavljanje poslova, uključujući vlastiti godišnji budžet i autonomiju u trošenju budžetskih sredstava.

Pored ovih zaštitnih mehanizama, Evropski zakonik elektronskih komunikacija sadrži odredbe o saradnji regulatora unutar EU, naročito u okviru BEREC-a.

U kontekstu zaštitnih mehanizama za regulatorna tijela nadležna za medijske usluge treba spomenuti odredbe članova 30–30b Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama („AVMSD“)¹¹, kao i Evropski akt o slobodi medija¹².

AVMSD sadrži zaštitne mehanizme slične onima iz Evropskog zakonika elektronskih komunikacija. Tako član 30. ovog dokumenta propisuje da su države članice dužne odrediti jedno ili više nacionalnih regulatornih tijela 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 tijela moraju:

- postupati nepristrasno, transparentno i bez primanja uputa od drugih organa,
- ostvarivati ciljeve AVMSD-a, naročito medijski pluralizam, kulturnu i jezičku raznolikost, zaštitu potrošača, pristupačnost, nediskriminaciju, pravilno funkcioniranje unutrašnjeg tržišta i pravičnu konkurenciju,
- imati zakonom jasno određene nadležnosti, ovlaštenja i mehanizme odgovornosti,
- raspolagati odgovarajućim finansijskim i ljudskim resursima, izvršnim ovlaštenjima i vlastitim javno dostupnim godišnjim budžetom,
- imati rukovodioce ili članove kolegijalnog organa koji se imenuju i razrješavaju u transparentnom i nediskriminatornom postupku kojim se garantira potreban stepen nezavisnosti. Razrješenje je moguće samo ako rukovodilac ili član regulatornog tijela više ne ispunjava unaprijed propisane uvjete za obavljanje funkcije, pri čemu odluka mora biti obrazložena, prethodno saopćena i javno dostupna,
- osigurati djelotvoran pravni lijek protiv odluka regulatora pred nezavisnim žalbenim tijelom, koje može biti sud. Odluka regulatora ostaje na snazi do okončanja žalbenog postupka, osim ako je u skladu s nacionalnim pravom određena privremena mjera.

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).

Član 7 Evropskog akta o slobodi medija (EMFA) propisuje da su nacionalna regulatorna tijela odgovorna za primjenu relevantnog poglavlja EMFA-e, uz konsultacije i koordinaciju s drugim nadležnim organima i, prema potrebi, samoregulatornim tijelima. Pri izvršavanju poslova povjerenih EMFA-om regulatori moraju ispunjavati zahtjeve nezavisnosti iz člana 30 AVMSD-a i raspolagati odgovarajućim finansijskim, ljudskim i tehničkim resursima. Države im moraju omogućiti da od fizičkih i pravnih lica na koja se EMFA primjenjuje, kao i od drugih profesionalnih subjekata koji bi mogli posjedovati relevantne podatke, zahtijevaju dostavljanje proporcionalnih i neophodnih informacija u razumnom roku.

EMFA nacionalnog regulatora iz oblasti elektronskih medija praktično transformira u centralno tijelo za zaštitu medijskog pluralizma, uključujući koordinaciju na međunarodnom nivou. Prema EMFA, nezavisni regulator ima višestruke funkcije: daje predstavnika u Evropski odbor za medijske usluge; vodi nacionalnu evidenciju vlasništva nad medijima; provodi monitoring obaveza koje se odnose na zaštitu uređivačke nezavisnosti; prati postupanje veoma velikih internetskih platformi u kontekstu uklanjanja sadržaja; nadzire ispunjavanje obaveza transparentnosti koje se odnose na javno oglašavanje; prati ispunjavanje obaveza javnih medijskih servisa; nadzire obaveze transparentnosti metodologija mjerenja medijske publike; sarađuje s regulatorima drugih država članica; provodi strukturirani dijalog i obavlja druge povezane poslove.

U okviru Vijeća Evrope usvojeno je više dokumenata koji se odnose na položaj nezavisnog regulatora u oblasti elektronskih medija. Tako Preporuka Komiteta ministara Vijeća Evrope broj Rec(2000)23¹³ propisuje sljedeće standarde koji se odnose na organizaciju regulatora:

- Pravila o regulatoru, njegovim ovlaštenjima i odgovornosti moraju biti jasno i precizno uređena zakonom kako bi se spriječilo političko ili ekonomsko miješanje u njegov rad.
- Članovi regulatornog tijela 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 smiju primati naloge ili instrukcije od drugih organa ili lica. Njihovo razrješenje moguće je samo zbog jasno utvrđene nesposobnosti za obavljanje funkcije, povrede pravila o nespojivosti funkcija ili počinjenja teškog krivičnog djela utvrđenog pravosnažnom sudskom odlukom. Protiv odluke o razrješenju mora biti dostupna sudska zaštita, a razrješenje cjelokupnog sastava regulatora ne smije se koristiti kao sredstvo političkog pritiska.
- Finansiranje regulatora mora biti uređeno zakonom, zasnovano na unaprijed utvrđenom i transparentnom budžetskom postupku te dovoljno da mu omogući samostalno i djelotvorno obavljanje funkcija. Regulator treba samostalno raspolagati odobrenim sredstvima.
- Regulator treba imati odgovarajuća ovlaštenja za donošenje podzakonskih akata, izdavanje dozvola, praćenje poštovanja zakona i uslova dozvole te izricanje sankcija. Ova ovlaštenja moraju biti jasno propisana i primjenjivana transparentno, nepristrasno i proporcionalno.
- Postupak izdavanja dozvola mora biti otvoren i transparentan, zasnovan na unaprijed utvrđenim, objektivnim, proporcionalnim i nediskriminatornim kriterijima. Odluke o izdavanju ili odbijanju dozvole moraju biti obrazložene, javno dostupne i podložne sudskom preispitivanju.
- Nadzor nad programskim sadržajem ne smije prerasti u prethodnu kontrolu ili cenzuru. Sankcije se mogu izricati samo na osnovu zakona i uz poštovanje načela proporcionalnosti, a emiteru se

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

prethodno mora omogućiti da se izjasni. Odluke o sankcijama moraju biti obrazložene i podložne sudskoj kontroli.

- Regulator je odgovoran javnosti za svoj rad. Treba objavljivati redovne ili posebne izvještaje, kao i obrazložene odluke, uz poštovanje legitimnih pravila povjerljivosti. Kontrola njegovih odluka treba biti sudska i usmjerena na zakonitost, a ne politička kontrola svrsishodnosti.

Evropska audiovizuelna opservatorija (*European Audiovisual Observatory*), koja djeluje u okviru Vijeća Evrope, od 2011. godine objavljuje uporedne i pojedinačne analize statusa regulatornih tijela u oblasti elektronskih medija u državama članicama EU i državama u procesu pristupanja EU. Ovim analizama procjenjuje se stepen nezavisnosti regulatora. U septembru 2019. godine Opservatorija je objavila uporedni izvještaj koji obuhvata i nacionalnog regulatora Bosne i Hercegovine, primjenjujući takozvanu INDIREG¹⁴ metodologiju¹⁵. Najnovija komparativna studija objavljena je 2025. godine¹⁶. Iako se ne odnosi na Bosnu i Hercegovinu, ona predstavlja koristan instrument za procjenu nezavisnosti regulatora.

INDIREG metodologija odvojeno mjeri formalni i faktički aspekt nezavisnosti regulatora, polazeći od kriterija utvrđenih članom 30. AVMSD-a. Zasniva se na pokazateljima razvrstanim u pet dimenzija nezavisnosti regulatora: 1) status i ovlaštenja; 2) finansijska autonomija; 3) autonomija donosilaca odluka; 4) stručna znanja i kapaciteti; i 5) odgovornost i transparentnost.

Metodologija ne mjeri nezavisnost kao apsolutnu kategoriju, već rizik od vanjskog utjecaja: što je rizik manji, položaj regulatora ocjenjuje se povoljnije. Budući da svi pokazatelji nemaju isti značaj, dodjeljuju im se različite težine u skladu s njihovim relativnim utjecajem na mogućnost vanjskog miješanja. Procjena se provodi pomoću standardiziranog upitnika s unaprijed ponuđenim odgovorima, zbog čega se metodologija može koristiti i za samoprocjenu regulatora i za nezavisnu vanjsku procjenu. Rezultati se automatski izračunavaju i zasebno prikazuju za formalnu i de facto nezavisnost.

Konačni rezultati vizualiziraju se pomoću „paukove mreže“ (*spider-web chart*). Što se rezultat nalazi dalje od središta grafikona, regulator je bolje zaštićen od vanjskog utjecaja. Dimenzija odgovornosti i transparentnosti tumači se drugačije jer ne predstavlja samo potencijalno ograničenje autonomije, već i neophodan mehanizam demokratske kontrole i legitimnosti regulatora¹⁷.

Ocjenom formalnog aspekta nezavisnosti zapravo se mjere zakonodavni preduvjeti za nezavisnost regulatora. U tom pogledu, izvještaj iz 2019. godine konstatirao je da važeći Zakon o komunikacijama u velikoj mjeri ispunjava zahtjeve nezavisnosti regulatora iz člana 30. AVMSD-a. Međutim, kao njegove glavne nedostatke izvještaj je identificirao postupak imenovanja članova Savjeta RAK-a, koji može ostati bez konačnog ishoda i trajati neograničeno, kao i nepostojanje jasnog postupka za zamjenu člana kojem mandat prestane prije isteka zbog bolesti, sukoba interesa ili povrede dužnosti¹⁸. U pogledu finansijske nezavisnosti, u izvještaju se konstatira da RAK ima relativnu autonomiju u raspoređivanju sredstava: budžet prvo usvaja Savjet Agencije, nakon čega ga generalni direktor dostavlja Savjetu ministara na odobrenje. Do konačnog usvajanja budžeta Agencija posluje prema budžetu koji je usvojio njen Savjet. Međutim, iako se samostalno finansira, budžet RAK-a dio 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. godinu nije bio zasebno objavljen na internetskoj

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 sljedećeg linka: <https://bit.ly/44Z9QJx>.

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

¹⁷ Ibid, str. 29-31.

¹⁸ Ibid, strana 43.

stranici RAK-a, već u okviru državnog budžeta, dok su detaljni godišnji finansijski izvještaji redovno objavljivani¹⁹.

Radi potpunijeg usklađivanja s članom 30. AVMSD-a, u izvještaju se predlaže:

- izmjena člana 39. Zakona kako bi postupak imenovanja članova Savjeta bio jasan, koherentan, transparentan i efikasan te zaštićen od neprimjerenog političkog utjecaja vlade i parlamenta;
- preispitivanje člana 37. tačke g), kojim se Savjet ministara omogućava da RAK-u povjerava dodatne poslove;
- ukidanje ove mogućnosti, s obzirom na to da je dovoljno da Savjet ministara utvrđuje opću sektorsku politiku, ili precizno propisivanje uvjeta i postupka pod kojima se novi poslovi mogu povjeriti RAK-u.

Konačno, Zajednička deklaracija o medijskim slobodama i demokratiji četiri predstavnika međunarodnih mehanizama za zaštitu slobode izražavanja iz 2023. godine²⁰ (uključujući Ured predstavnika OSCE za slobodu medija) između ostalih odredbi propisuje pozitivnu obavezu država članica da: osiguraju da sva javna tijela koja vrše ovlaštenja u oblasti reguliranja štampe, radiodifuzije, drugih medija i/ili telekomunikacija, uključujući tijela koja primaju pritužbe javnosti, budu nezavisna, transparentna i da djelotvorno funkcioniraju, kako prema zakonu tako i u praksi. Ova tijela trebaju biti zaštićena od neprimjerenog miješanja, naročito političke ili komercijalne prirode. Njihov pravni status treba biti jasno definiran, a njihova institucionalna autonomija i nezavisnost garantirane i zaštićene zakonom. To treba obuhvatiti participativan i transparentan postupak imenovanja upravljačkih i viših rukovodećih struktura ovih tijela, mogućnost zapošljavanja vlastitog kvalificiranog osoblja, jasno utvrđen regulatorni mandat i ovlaštenja, kao i javnu odgovornost i odgovarajuće finansiranje.

Dakle, primjenjivi međunarodni standardi koji su opisani gore kvalitet institucionalnog položaja regulatornog tijela suštinski povezuju s postojanjem odgovarajućih garancija:

- **organizacijske nezavisnosti**, koja obuhvata pravnu odvojenost od države i reguliranih subjekata, samostalnost u organiziranju vlastitog rada te transparentno imenovanje i razrješenje članova organa regulatora pod jasno propisanim uvjetima;
- **funkcionalne nezavisnosti**, koja se odnosi na samostalno obavljanje regulatornih poslova: regulator donosi pravila i odluke nepristrasno, bez traženja ili primanja uputa od vlade, parlamenta, operatora ili drugih subjekata, naročito u pojedinačnim predmetima;
- **finansijske nezavisnosti**, koja podrazumijeva finansijsku autonomiju regulatora;
- **efikasnosti i adekvatan institucionalni kapacitet u obavljanju poslova** propisanih zakonom.

Takođe zahtijevaju osiguravanje transparentnosti i odgovornosti u radu regulatora. Stoga ovi standardi predstavljaju polazne elemente za procjenu kvaliteta predloženih zakonodavnih rješenja koja se odnose na status regulatora u Prednacrta ZEK.

¹⁹ Ibid, str. 38 i 39.

²⁰ Zajednička deklaracija iz 2023. godine Specijalnog izvjestioca UN-a za unapređenje i zaštitu prava na slobodu mišljenja i izražavanja, Predstavnik OSCE-a za slobodu medija, Specijalnog izvjestioca Organizacije američkih država za slobodu izražavanja i Specijalnog izvjestioca 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>

(b) Analiza odredbi Prednacrta ZEK koje se tiču regulatora

U odnosu na važeći Zakon o komunikacijama, Prednacrt ZEK donosi značajna unapređenja institucionalnog položaja regulatora i formalnih garancija njegove nezavisnosti. Odredbe Prednacrta ZEK koje se odnose na RAK stoga su u velikoj mjeri usklađene sa standardima propisanim relevantnim propisima EU. S druge strane, odredbe koje se odnose na izbor i razrješenje članova Savjeta regulatora, pojedine odredbe o direktoru regulatora, kao i odredbe o njegovom finansiranju, i dalje nose određene rizike za nezavisnost regulatora.

Organizacijski aspekt nezavisnosti

U pogledu zahtjeva koji se odnose na organizacijski aspekt nezavisnosti, Prednacrt ZEK sadrži sljedeća unapređenja:

- ukidanje mogućnosti Savjeta ministara²¹ da RAK-u dodjeljuje dodatne poslove (član 8 Prednacrta ZEK)²²,
- uspostavljanje principa pravne odvojenosti regulatora i njegovog zasebnog pravnog subjektiviteta (član 9 Prednacrta ZEK),
- postupak izbora i razrješenja direktora kao nosioca izvršne funkcije vodi Savjet regulatora, čime je, prema Prednacrtu ZEK, ovo pitanje vezano za unutrašnju organizaciju regulatora (čl. 18-20 Prednacrta ZEK),
- ovlaštenje Savjeta regulatora da donosi Statut kao osnovni organizacijski akt regulatora, kao i ovlaštenje direktora regulatora da donosi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Agencije (član 21 Prednacrta zakona),
- primjenu Zakona o radu u institucijama Bosne i Hercegovine na radne odnose zaposlenika Agencije (član 22 stav 1 Prednacrta zakona),
- ovlaštenje Savjeta regulatora da donese Etički kodeks kojim se uređuju pravila ponašanja i principi profesionalne etike članova Savjeta regulatora, direktora i zaposlenika Agencije, sukob interesa, kao i obaveze i odgovornosti u obavljanju javne funkcije, odnosno radnih obaveza (član 22 stav 2),
- propisivanje obaveza koje se odnose na godišnji program rada, koji usvaja Savjet regulatora, i izvještaj o radu (član 24 Prednacrta ZEK).

Treba napomenuti da Prednacrt ZEK mijenja status zaposlenih tako što propisuje primjenu Zakona o radu u institucijama Bosne i Hercegovine na radne odnose zaposlenika Agencije. To predstavlja promjenu u odnosu na rješenje iz trenutno važećeg Zakona o komunikacijama, kojim je propisana primjena Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine. Konkretno, to znači da zaposlenici RAK-a više nemaju status državnih službenika, što u formalnom smislu može povećati kadrovsku fleksibilnost Agencije. Međutim, konačan utjecaj ove promjene zavisice od toga da li Agencija samostalno donosi akt o sistematizaciji, provodi postupke zapošljavanja, određuje uvjete rada i raspolaže dovoljnim sredstvima, uz istovremeno očuvanje stručnosti, političke neutralnosti i zaštite zaposlenika od proizvoljnog postupanja. Istovremeno, moraju se zadržati odgovarajuće garancije kojima se osiguravaju stručnost, politička neutralnost, sprečavanje sukoba interesa, standardi u oblasti borbe protiv korupcije i transparentnost u odnosu na proces zapošljavanja.

²¹ U ranijim propisima se tijelo zvalo Veće ministara.

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

Kvalitativni pomak predstavlja uklanjanje Savjeta ministara iz postupka imenovanja i razrješenja direktora, u kojem ono prema važećem Zakonu o komunikacijama ima značajnu ulogu.

S druge strane, pojedine odredbe i dalje ostavljaju prostor za potencijalno neprimjeren utjecaj na organizacijsku nezavisnost regulatora, naročito kada je riječ o postupku izbora Savjeta regulatora i direktora.

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

- detaljnije propisivanje stručnih uvjeta koje kandidati za članove Savjeta Agencije moraju ispunjavati, kao i preciznije uređivanje nespojivosti funkcija i sukoba interesa (član 15 Prednacrtu ZEK),
- detaljnije zakonsko uređivanje sastava, nadležnosti i osnovnih pravila rada komisije za provođenje konkursne procedure, uključujući pregled prijave, obavljanje intervjua, ocjenjivanje kandidata i utvrđivanje liste kandidata za članstvo u Savjetu regulatora (čl. 13 i 14 Prednacrtu ZEK),
- značajno smanjenje neposredne uloge Savjeta ministara u konačnom izboru kandidata: prema članu 39 važećeg Zakona, ad hoc komisija utvrđuje listu od 14 najuspješnijih kandidata, s koje Vijeće ministara bira sedam kandidata i predlaže ih Parlamentarnoj skupštini, dok prema članu 14 Prednacrtu ZEK komisija listu kandidata neposredno dostavlja Parlamentarnoj skupštini, bez međufaze u kojoj Savjet ministara bira kandidate,
- propisivanje roka od 30 dana u kojem Parlamentarna skupština treba imenovati članove Savjeta regulatora nakon prijema liste kandidata,
- preciznije uređivanje stručne zastupljenosti u Savjetu regulatora, kroz zahtjev da određeni broj članova, pored odgovarajuće stručne spreme, posjeduje iskustvo u oblastima elektronskih komunikacija, elektronskih medija, prava i ekonomije.

Dakle, Prednactrom ZEK ad hoc komisija zakonski je detaljnije uređena, dok je neposredan utjecaj Savjeta ministara u velikoj mjeri smanjen u odnosu na važeći sistem propisan Zakonom o komunikacijama. Ipak, rizik političkog utjecaja na izbor i razrješenje članova kolegijalnog organa regulatora nije u potpunosti otklonjen, iz sljedećih razloga:

- **Uvjeti za članstvo u Savjetu regulatora nisu u potpunosti i samostalno uređeni Prednactrom.** Član 15 stav 1 Prednacrtu ZEK upućuje na član 7 stav 1 Zakona o ministarskim imenovanjima. Imajući u vidu status Savjeta kao organa nezavisnog regulatora, svi opći i posebni uvjeti za članstvo trebali bi biti neposredno i iscrpno propisani sektorskim zakonom,
- **Promjena načina izbora ad hoc komisije koja provodi javni konkurs i utvrđuje listu kandidata.** Prema članu 39 stav 4 Zakona o komunikacijama, Parlamentarna skupština BiH bira komisiju na prijedlog Savjeta ministara, dok prema rješenju iz člana 13 stav 1 Prednacrtu ZEK komisiju bira nadležno ministarstvo. Dakle, umjesto zakonodavne vlasti, komisiju bira izvršna vlast,
- **Sastav ad hoc komisije koja provodi javni konkurs i utvrđuje listu kandidata.** Sistem propisan članom 39 stav 4 važećeg Zakona o komunikacijama podrazumijeva da ad hoc komisiju za provođenje postupka imenovanja čini jednak broj predstavnika vladinog i nevladinog sektora. Prema članu 13 stav 2 Prednacrtu ZEK, predstavnici vladinog sektora imaju dominantan utjecaj u komisiji, i to putem tri člana koji su neposredni predstavnici izvršne vlasti (državnog i entitetskih ministarstava) kao i time što člana iz reda nevladinog sektora bira ministarstvo komunikacija,

- **Utvrđivanje liste kandidata.** I prema trenutno važećem sistemu i prema sistemu predloženom Prednacrta ZEK, komisija ima mješovitu ulogu administrativno-tehničkog organa koji ispituje urednost prijave na javni konkurs i organa koji vrši selekciju prijavljenih kandidata. Imajući u vidu sastav komisije, na čiji izbor dominantno utječu predstavnici vlasti, rizik neprimjerenog utjecaja izvršne vlasti na primarnu selekciju kandidata ostaje,
- **Javni konkurs.** Iako ad hoc komisija nosi naziv „Komisija za provođenje konkursne procedure za imenovanje članova Savjeta Agencije“, javni konkurs za kandidate za Savjeta regulatora objavljuje ministarstvo, a ne komisija. Dodatno, sadržaj, odnosno obavezni elementi javnog konkursa, nisu propisani zakonom,
- **Neuređeni kriteriji za ocjenjivanje kandidata i način rada Komisije.** Član 14 st. 4 i 5 Prednacrta ZEK propisuje provođenje intervjua i bodovanje kandidata. Međutim, ove odredbe ne propisuju kriterije, način bodovanja niti minimalan broj bodova potreban za uvrštavanje na listu. Komisija sama donosi poslovnik kojim praktično može oblikovati ključna pravila selekcije, i to tek nakon isteka konkursa, iako sama nije objavila konkurs. Time se ostavlja širok prostor za subjektivno i proizvoljno ocjenjivanje i prilagođavanje kriterija konkretnim kandidatima,
- **Nisu propisane pravne posljedice ako Parlamentarna skupština ne izabere članove Savjeta regulatora u propisanom roku.** Član 14 stav 11 Prednacrta ZEK propisuje da Parlamentarna skupština odlučuje u roku od 30 dana. Međutim, nisu propisane pravne posljedice ako ovo tijelo ne odluči u roku, odbije listu ili imenuje samo dio članova. Praktična posljedica je da, ako novi članovi ne budu izabrani, dotadašnji članovi kojima je istekao mandat ostaju na funkciji do imenovanja novih članova. To dovodi u pitanje legitimnost kolegijalnog organa, a može i značajno otežati proces odlučivanja u Savjetu. Ovo je bio jedan od problema identificiranih u izvještaju Evropske audiovizuelne opservatorije iz 2019. godine,
- **Nije predviđena mogućnost asimetričnih mandata.** Asimetrični mandati predstavljaju uobičajeno zakonodavno rješenje za kolegijalne organe regulatora, čija je svrha spriječiti jednu parlamentarnu većinu da dugoročno odredi sastav Savjeta. Obično se propisuju prilikom prvog izbora kolegijalnog organa. Član 11 stav 3 Prednacrta ZEK propisuje četverogodišnji mandat uz mogućnost ponovnog izbora, ali ne predviđa asimetrične mandate;
- **Pojedini razlozi za razrješenje formulirani su preširoko.** Član 16 stav 2 Prednacrta ZEK propisuje uvjete za razrješenje člana Savjeta prije isteka mandata na koji je izabran. Iako je postupak razrješenja detaljnije uređen nego u trenutno važećem okviru, pojedini razlozi postavljeni su preširoko i mogu stvoriti rizik od neprimjerenog miješanja zakonodavne vlasti u postupak razrješenja. Zakonodavna vlast nema neposredan uvid u rad člana Savjeta, pa se postavlja pitanje na koji način može utvrditi da član Savjeta neprofesionalno obavlja svoju dužnost. Stoga je u postupak razrješenja po osnovu profesionalnog učinka potrebno uključiti i sam Savjet, koji je najbolje upoznat s načinom na koji pojedinačni član obavlja svoju dužnost,
- **Ne postoji pravni lijek protiv odluke o razrješenju člana Savjeta.** Prednacrt ZEK ne propisuje izričito pravni lijek koji je na raspolaganju razriješenom članu Savjeta (član 16 Prednacrta ZEK), dok takva mogućnost postoji u slučaju razrješenja direktora (član 20 Prednacrta ZEK). Evropski zakonik elektronskih komunikacija, između ostalog, zahtijeva da odluka o razrješenju rukovodioca ili člana kolegijalnog organa bude obrazložena, javno dostupna i podložna sudskom preispitivanju kako u pogledu činjenica tako i u pogledu primjene prava,
- **Kolektivno razrješenje Savjeta.** Poseban rizik predstavlja mogućnost razrješenja Savjeta Agencije u cjelini zbog neodržavanja sjednica, nedonošenja općih akata, nepodnošenja godišnjeg programa rada ili neusvajanja finansijskog plana (član 16 stav 4 Prednacrta ZEK). Kolektivno razrješenje

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.

Kada je riječ o odredbama koje se odnose na direktora RAK-a, u kontekstu organizacijskog aspekta nezavisnosti regulatora mogu se uputiti sljedeće primjedbe:

- **Uvjeti za izbor direktora nisu u potpunosti i samostalno uređeni Prednacrтом.** Član 17 stav 1 Prednacrta ZEK upućuje na član 7 stav 1 Zakona o ministarskim imenovanjima, pa se na ovo rješenje mogu uputiti iste primjedbe kao i na član 15 stav 1 Prednacrta ZEK,
- **Podvođenje plaće direktora Agencije pod opći režim plaća i naknada u institucijama BiH može da ograniči institucionalni kapacitet za angažovanje najkvalifikovanijih osoba.** Iako ovo rješenje iz člana 17 stav 4 Prednacrta ZEK samo po sebi nije nespojivo s evropskim standardima nezavisnosti regulatora, Prednacrt ne sadrži posebne garancije da će plaća direktora biti utvrđena na nivou koji odgovara njegovoj odgovornosti i složenosti poslova koje obavlja u regulatoru. Time nastaje rizik da opća politika plaća u državnim institucijama utječe na kadrovske kapacitete,
- **Pojedini razlozi za razrješenje formulirani su preširoko.** Član 20 stav 2 Prednacrta ZEK propisuje uvjete za razrješenje direktora prije isteka mandata na koji je izabran. Iako je postupak razrješenja detaljnije uređen, pojedini razlozi postavljeni su preširoko i mogu dovesti do rizika neprimjerenog miješanja.

Funkcionalni aspekt nezavisnosti

U pogledu funkcionalnog aspekta nezavisnosti, član 9 stav 2 Prednacrta ZEK propisuje da Agencija pri obavljanju regulatornih poslova ne smije tražiti niti primati upute te zabranjuje svaki oblik utjecaja na rad Agencije koji bi mogao ugroziti njenu samostalnost i funkcionalnu i finansijsku nezavisnost. Riječ je o široko postavljenoj garanciji koja je usklađena s prethodno opisanim relevantnim standardima. Međutim, nisu propisane pravne posljedice, odnosno sankcije za postupanje suprotno ovoj zabrani.

S druge strane, član 20 stav 2 tačka f), među razlozima za razrješenje direktora, propisuje i postupanje suprotno „*smjernicama Parlamentarne skupštine*“. Mogućnost razrješenja po ovom osnovu **suprotna je konceptu funkcionalne nezavisnosti regulatora, a istovremeno je nespojiva sa zabranom primanja uputa iz člana 9 Prednacrta ZEK.**

Član 23 Prednacrta uređuje odgovarajuću primjenu pojedinih odredbi Zakona o upravi. Odgovarajuća primjena zakona kojim se uređuje državna uprava potencijalno otvara prostor za utjecaj na funkcionalnu nezavisnost. Ipak, takva odredba nije sama po sebi nespojiva s nezavisnošću Agencije, pod uvjetom da ne omogućava hijerarhijski, stručni ili drugi nadzor organa izvršne vlasti nad njenim regulatornim radom.

Finansijski aspekt nezavisnosti

Članovi 25 i 26 Prednacrta ZEK uređuju pitanja značajna za finansijsko poslovanje regulatora. Prema ovim odredbama, RAK se finansira iz regulatornih naknada čiju visinu utvrđuje njegov Savjet. Savjet ministara donosi godišnji finansijski plan. Ako Savjet ministara do kraja godine ne usvoji ili ne izmijeni prijedlog godišnjeg finansijskog plana, primjenjuje se prijedlog plana koji je usvojio Savjet Agencije. Agencija ima vlastiti transakcijski račun, dužna je osigurati transparentnost finansijskog poslovanja i podliježe godišnjoj nezavisnoj reviziji čiji se nalaz javno objavljuje, dok se višak prihoda prenosi u narednu godinu.

Potencijalni problem u formulaciji ovih članova odnosi se na ulogu Savjeta ministara u pogledu mogućnosti izmjene prijedloga finansijskog plana. Takvo ovlaštenje Savjeta ministara predstavlja mogući mehanizam utjecaja 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 kriterija za utvrđivanje naknada, mogućih oscilacija prihoda i potrebe da se osigura da naknade budu objektivne, transparentne, proporcionalne i dovoljne za izvršavanje svih nadležnosti Agencije.

S druge strane, odredbe o nezavisnoj reviziji i transparentnosti u skladu su sa standardima odgovornosti regulatora.

V. Zadržavanje podataka o komunikaciji

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

- obavezu operatora da zadržavaju podatke o komunikacijama;
- obavezu operatora da omoguće pristup tim podacima određenom krugu državnih organa;
- kategorije podataka koji se zadržavaju;
- period zadržavanja od 24 mjeseca; i
- upućivanje na zakone kojima se uređuju obavještajna djelatnost i krivični postupak.

Raniji pravni okvir EU u ovoj oblasti bio je uspostavljen Direktivom 2006/24/EZ o zadržavanju podataka²³, donesenom 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 komunikacijskih usluga da zadržavaju određene kategorije podataka koji nastaju ili se obrađuju u vezi s komunikacijom, ali ne i njen sadržaj, u periodu od šest do 24 mjeseca.

Prednacrt ZEK u značajnoj mjeri preuzima regulatorni koncept ove direktive. Međutim, uvjete za pristup zadržanim podacima ne uređuje cjelovito, već upućuje na propise o krivičnom postupku i obavještajnoj djelatnosti. Zbog toga se iz samog Prednacrt ZEK ne može utvrditi osigurava li cjelokupan sistem da dozvoljeni pristup podacima bude omogućen samo u naročito opravdanim slučajevima, radi ostvarivanja legitimnog cilja i uz poštovanje načela neophodnosti i proporcionalnosti, u skladu s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i relevantnim standardima EU.

Zadržani podaci ne obuhvataju sadržaj komunikacije, ali mogu otkriti identitet učesnika, vrijeme, trajanje i učestalost komunikacije, korišteni uređaj, IP adresu i lokaciju korisnika. Njihovim povezivanjem moguće je izvesti precizne zaključke o privatnom životu, društvenim vezama, navikama i kretanju pojedinca. Zbog toga opće i neselektivno zadržavanje podataka predstavlja naročito ozbiljno zadiranje u prava na privatnost i zaštitu ličnih podataka, kao i u tajnost komunikacija.

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

Prednacrt ZEK uspostavlja opću obavezu operatora da u periodu od 24 mjeseca zadržavaju podatke svih korisnika, bez obzira na njihovu povezanost s teškim krivičnim djelom, ozbiljnom prijetnjom javnoj sigurnosti ili drugim konkretnim rizikom. Takvo rješenje preuzima osnovni regulatorni model Direktive

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.

2006/24/EZ, koju je Sud pravde Evropske unije 2014. godine proglasio nevažećom²⁴ upravo zbog nesrazmjernog zadiranja u prava na privatnost i zaštitu ličnih podataka. Kasnija praksa Suda potvrdila je da borba protiv kriminala, uključujući teški kriminal, ne može sama po sebi opravdati preventivno, opće i neselektivno zadržavanje podataka o saobraćaju i lokaciji svih korisnika. Strogi uvjeti za pristup zadržanim podacima ne mogu sami po sebi otkloniti nesrazmjernost prethodno uspostavljene obaveze njihovog općeg prikupljanja i čuvanja.

Za konačnu ocjenu zaštitnih mehanizama potrebno je analizirati i propise na koje Prednacrt ZEK upućuje, naročito u pogledu svrhe pristupa, kruga ovlaštenih organa, prethodnog odobrenja suda ili drugog nezavisnog tijela, evidentiranja pristupa, naknadnog obavještanja pogođenog lica, zaštite povjerljivih profesionalnih komunikacija, nezavisnog nadzora i djelotvorne pravne zaštite.

Imajući u vidu navedeno, trebalo bi razmotriti napuštanje općeg i neselektivnog zadržavanja podataka i njegovu zamjenu ciljanim zadržavanjem i hitnim očuvanjem podataka u konkretnim slučajevima, uz sudski nadzor. Ako se određeni režim zadržavanja ipak zadrži, potrebno je precizno ograničiti njegovu svrhu, krug obuhvaćenih lica, kategorije podataka i trajanje, uvesti prethodnu sudsku ili drugu nezavisnu kontrolu pristupa, posebne garancije za privilegirane komunikacije, posebno u pogledu zaštite novinarskih izvora, obavezu evidentiranja pristupa i objavljivanja zbirnih statističkih podataka, nadzor organa za zaštitu ličnih podataka, i druge relevantne zaštitne mjere.

VI. Otvoreni pristup internetu

Član 154 Prednacrt ZEK uspostavlja princip otvorenog interneta, prema kojem krajnji korisnici imaju pravo slobodno pristupati informacijama i sadržajima i distribuirati ih, kao i koristiti aplikacije, usluge i terminalnu opremu po vlastitom izboru. Pružaoci usluga pristupa internetu dužni su s internetskim saobraćajem postupati transparentno i nediskriminatorno, bez blokiranja, usporavanja, mijenjanja, ograničavanja, ometanja ili degradiranja određenih sadržaja, aplikacija ili usluga.

Izuzetno su dopuštene razumne mjere upravljanja saobraćajem koje su transparentne, nediskriminatorne, proporcionalne, vremenski ograničene i zasnovane na objektivnim tehničkim zahtjevima, a ne na poslovnim interesima pružaoca usluge. Dodatne mjere koje mogu obuhvatiti blokiranje, usporavanje ili ograničavanje saobraćaja dopuštene su samo dok je to neophodno radi primjene zakona i odluka nadležnih sudova ili organa javne vlasti, zaštite integriteta i sigurnosti mreže, usluga i terminalne opreme ili ublažavanja privremenog zagušenja mreže, uz jednako postupanje prema jednakim kategorijama saobraćaja. Detaljnije obaveze pružalaca usluga pristupa internetu uređuje Vijeće RAK-a svojim pravilnikom.

U Evropskoj uniji otvoreni pristup internetu uređen je Uredbom (EU) 2015/2120 od 25. novembra 2015. godine²⁵ i smjernicama BEREC-a za njenu primjenu. Prve smjernice donesene su 2016. godine²⁶, a posljednji put su ažurirane 2022. godine²⁷. Regulatorni okvir EU zasniva se na jednakom i nediskriminatornom postupanju s internetskim saobraćajem, uz strogo ograničene izuzetke. Nacionalna regulatorna tijela dužna su neposredno nadzirati poštovanje ovih pravila, prikupljati informacije, pratiti upravljanje saobraćajem, kvalitet usluge i poslovne prakse pružalaca pristupa internetu, intervenirati u

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 sljedećeg 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 Smjernice BEREC-a o implemetaciji Evropskih pravila o neutralnosti interneta od strane nacionalnih regulatornih tjela (BEREC guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation by National Regulators of European Net Neutrality Rules), avgust 2016. godine.

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

slučaju povrede i periodično izvještavati BEREC i Evropsku komisiju. Države članice dužne su propisati djelotvorne, 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 prijenosu informacija. Član 154 Prednacrt stoga predstavlja značajno unapređenje postojećeg regulatornog okvira. Isti član propisuje i mjere koje u određenim situacijama mogu dovesti do onemogućavanja pristupa. Mjere 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 maloljetnika 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 djelo, uključujući krivična djela u vezi s materijalom koji prikazuje seksualno zlostavljanje djece ili terorizmom.

Međutim, ove mjere moraju biti uređene primjenjivim zakonima i usko tumačene.

Posebno je značajan izuzetak iz člana 154 stav 4 tačka a) Prednacrt ZEK, koji dopušta ograničavanje saobraćaja radi poštovanja zakonodavstva, uključujući sudske odluke i odluke organa javne vlasti kojima su dodijeljena odgovarajuća ovlaštenja. Ova odredba preuzima osnovno rješenje iz člana 3 stav 3 Uredbe (EU) 2015/2120, ali izostavlja važan dio evropske formulacije: "Nacionalne mjere koje se odnose na pristup krajnjih korisnika uslugama i aplikacijama putem elektronskih komunikacijskih mreža ili njihovo korištenje 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 internetskog saobraćaja u državama članicama podvrgnute i standardima zaštite osnovnih prava, naročito slobode izražavanja, privatnosti, zakonitosti, neophodnosti i proporcionalnosti.

Prednacrt ne određuje koji se organi smatraju „organima javne vlasti kojima su dodijeljena odgovarajuća ovlaštenja“, na osnovu kojih zakona mogu narediti ograničavanje pristupa, prema kojim kriterijima se određuju obim i trajanje mjere niti koji su pravni lijekovi dostupni pružaocu usluge, pružaocu sadržaja i pogođenim korisnicima. U tom smislu, konačna procjena primjenjivih zaštitnih mehanizama bi također zahtijevala i sveobuhvatnu analizu propisa kojima se uređuje onemogućavanje pristupa štetnom sadržaju (npr. medijskog zakonodavstva ili propisa kojima se uređuju krivična djela), naročito u pogledu kruga ovlaštenih organa, nadzora suda ili drugog nezavisnog tijela i djelotvornih pravnih lijekova protiv neopravdane intervencije.

Izuzeci bi se morali tumačiti restriktivno i primjenjivati samo u obimu i trajanju koji su strogo neophodni za ostvarivanje zakonom utvrđenog legitimnog cilja, a sve u skladu sa primjenjivim standardima zaštite ljudskih prava (tripartitni test propisanosti zakonom, zaštite legitimnog interesa, neophodnosti i srazmjernosti). Time bi se umanjio rizik od zloupotreba i spriječilo široko pribjegavanje mjerama kojima se ograničava otvorenost interneta bez odgovarajuće sudske kontrole i djelotvornih pravnih lijekova.

²⁸ Regulation (EU) 2015/2120, Član 8.

VII. Preporuke

(a) Institucionalni položaj RAK-a

Pozitivna rješenja kojima se garantiraju pravna odvojenost, funkcionalna nezavisnost, vlastiti pravni subjektivitet i regulatorne nadležnosti RAK-a trebalo bi zadržati. Istovremeno, radi smanjenja rizika od političkog i drugog vanjskog utjecaja, preporučuje se:

- sve opće i posebne uvjete za izbor članova Savjeta regulatora i direktora neposredno i iscrpno propisati samim ZEK-om, uz jasno određivanje odredbi općeg režima javnih imenovanja koje se eventualno primjenjuju na odgovarajući način,
- preispitati način imenovanja komisije za izbor članova Savjeta regulatora kako nadležno ministarstvo ne bi imalo dominantan institucionalni utjecaj na njen sastav i rad te osigurati uravnoteženu zastupljenost predstavnika javnog sektora, akademske zajednice, stručne javnosti i civilnog društva,
- ključna pravila konkursa i ocjenjivanja utvrditi prije njegovog objavljivanja i zabraniti njihovo mijenjanje nakon isteka roka za prijavljivanje,
- osigurati objavljivanje biografija kandidata, kriterija, zbirnih i pojedinačnih rezultata bodovanja, zapisnika i obrazloženja komisije, uz zaštitu ličnih podataka,
- trebalo bi jasno utvrditi pravne posljedice nepostupanja Parlamentarne skupštine u roku od 30 dana, u smislu člana 14. stav (11) Prednacrta ZEK-a,
- osigurati djelotvoran pravni lijek protiv odluka donesenih u konkursnom postupku pred nezavisnim organom ili sudom, uz jasno uređene rokove, obim kontrole i dejstvo pravnog lijeka,
- razmotriti uvođenje asimetričnih mandata prilikom prvog izbora članova Savjeta,
- propisati postupak razrješenja koji obuhvata prethodno obavještanje, pravo na izjašnjenje, izvođenje dokaza, obrazloženu i javno dostupnu odluku i sudsku zaštitu razriješenog člana;
- kolektivno razrješenje Savjeta ograničiti na izuzetne slučajeve ozbiljne i trajne institucionalne blokade, uz prethodno upozorenje, rok za otklanjanje nepravilnosti i djelotvornu sudsku zaštitu;
- ukloniti mogućnost razrješenja direktora zbog postupanja suprotno „smjernicama Parlamentarne skupštine“, jer je takvo rješenje u suprotnosti sa zabranom primanja uputa i funkcionalnom nezavisnošću RAK-a;
- izričito propisati da odgovarajuća primjena Zakona o upravi ne može dovesti do hijerarhijskog, stručnog ili drugog nadzora izvršne vlasti nad regulatornim poslovima RAK-a;
- osigurati da promjena 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,
- osigurati da plaće direktora i zaposlenika odgovaraju složenosti regulatornih poslova i uvjetima na tržištu rada kako opći režim plaća u državnim institucijama ne bi ugrozio sposobnost RAK-a da privuče i zadrži odgovarajuće stručnjake.

(b) Finansijska nezavisnost RAK-a

Finansiranje iz regulatornih naknada, vlastiti transakcijski račun, prijenos viška sredstava, nezavisna revizija i javno objavljivanje finansijskih izvještaja predstavljaju dobra rješenja koja treba zadržati. Dodatno se preporučuje:

- precizno propisati objektivne, transparentne, nediskriminatorne i proporcionalne kriterije za određivanje regulatornih naknada,
- osigurati da prihodi budu stabilni, predvidivi i dovoljni za izvršavanje svih zakonskih nadležnosti RAK-a,
- ograničiti ovlaštenje Savjeta ministara da mijenja finansijski plan Agencije na provjeru njegove zakonitosti i usklađenosti s jasno utvrđenim budžetskim pravilima,
- ako se ne prihvati ukidanje ovlaštenja za izmjenu finansijskog plana, propisati da svaka izmjena koju izvrši Savjet ministara mora biti obrazložena, javno dostupna i zasnovana na unaprijed propisanim kriterijima,
- zadržati pravilo prema kojem se, ako Savjet ministara ne postupi u propisanom roku, primjenjuje finansijski plan koji je usvojio Savjet RAK-a.

(c) Zadržavanje podataka o komunikaciji

Odredbe o općem zadržavanju podataka svih korisnika tokom 24 mjeseca trebalo bi temeljno preispitati u svjetlu prakse Suda pravde Evropske unije. Preporučuje se:

- napustiti opću i neselektivnu obavezu zadržavanja podataka o saobraćaju i lokaciji svih korisnika,
- umjesto općeg zadržavanja uvesti ciljano zadržavanje zasnovano na objektivnim kriterijima i mehanizam hitnog očuvanja već postojećih podataka u konkretnim slučajevima,
- jasno razlikovati zadržavanje podataka o saobraćaju i lokaciji, IP adresa i podataka o identitetu korisnika od hitnog očuvanja podataka, jer se na ove kategorije ne mora nužno primjenjivati isti stepen ograničenja,
- precizno propisati legitimne svrhe zadržavanja podataka i pristupa tim podacima, uz ograničavanje najintenzivnijih mjera na borbu protiv teškog kriminala, ozbiljnih prijetnji javnoj sigurnosti i, pod posebnim uvjetima, prijetnji nacionalnoj sigurnosti,
- eventualno opće zadržavanje podataka radi zaštite nacionalne sigurnosti dopustiti samo privremeno, u slučaju stvarne, ozbiljne i aktuelne ili predvidive prijetnje, uz periodično nezavisno, odnosno sudsko, preispitivanje,
- rok zadržavanja odrediti prema kategoriji podataka i dokazanoj neophodnosti, uz ograničavanje na najkraće potrebno trajanje,
- u svakom slučaju razmotriti skraćivanje općeg roka zadržavanja s 24 na šest mjeseci;
- pristup podacima uvjetovati prethodnim odobrenjem suda ili drugog nezavisnog organa, osim u jasno određenim hitnim slučajevima koji podliježu brzom naknadnoj kontroli;
- u primjenjivim zakonima precizno odrediti krug organa koji mogu zahtijevati pristup, svrhu zahtjeva, potreban sadržaj obrazloženja, kategorije dostupnih podataka i period na koji se zahtjev odnosi;

- uvesti posebne garancije za novinarske izvore, advokatsku tajnu i druge privilegirane profesionalne komunikacije,
- propisati vođenje neizmjenjivih evidencija pristupa, redovne nezavisne kontrole i objavljivanje zbirnih statističkih podataka o broju zahtjeva, organima koji ih podnose i ishodima zahtjeva,
- osigurati nadzor organa za zaštitu ličnih podataka, uključujući njegova ovlaštenja za kontrolu operatora i državnih organa,
- omogućiti naknadno obavješćavanje pogođenog lica kada ono više ne može ugroziti istragu ili legitimni cilj mjere, kao i djelotvornu sudsku zaštitu i pravo na naknadu štete;
- preporučuje se provođenje cjelovite analize propisa o krivičnom postupku i obavještajnoj djelatnosti na koje Prednacrt upućuje, jer se zakonitost, legitimnost i srazmjernost cjelokupnog sistema ne može ocijeniti samo na osnovu ZEK-a.

(d) Otvoreni pristup internetu

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

- zadržati opće pravilo jednakog, transparentnog i nediskriminatornog postupanja s internetskim saobraćajem,
- izričito propisati da se svi izuzeci tumače restriktivno i primjenjuju samo u obimu i trajanju koji su strogo neophodni i proporcionalni legitimnom cilju,
- primjenjivim zakonima precizno odrediti koji sudovi i organi javne vlasti mogu naložiti blokiranje, usporavanje, filtriranje ili drugo ograničavanje internetskog saobraćaja i na osnovu kojih zakonskih ovlaštenja,
- propisati da svaki nalog koji se tiče izuzetnih mjera za ograničenjem pristupa određenim sadržajima na internetu mora imati jasan zakonski osnov, biti pojedinačno obrazložen, sadržajno i vremenski ograničen i podložan djelotvornoj sudskoj kontroli,
- osigurati pravne lijekove pružaocu usluge pristupa internetu, pružaocu sadržaja i pogođenim korisnicima, uključujući mogućnost određivanja privremene mjere,
- ograničenja podvrgnuti zahtjevima zakonitosti, legitimnosti, neophodnosti i proporcionalnosti, kao i standardima zaštite slobode izražavanja, privatnosti i pristupa informacijama iz Ustava BiH, Evropske konvencije o ljudskim pravima i relevantnih međunarodnih standarda,
- propisati djelotvorne, proporcionalne i odvraćajuće sankcije za kršenje pravila otvorenog interneta,
- uvesti obavezu RAK-a da periodično objavljuje izvještaje o primjeni pravila, utvrđenim povredama, kvalitetu usluga i izrečenim mjerama,
- pravilnik Savjeta Agencije donijeti nakon javnih konsultacija i uskladiti ga s važećim smjernicama BEREC-a o primjeni Uredbe o otvorenom internetu.