

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u Velikom vijeću, u predmetu broj **AP 4275/11**, rješavajući apelaciju „**VIKOM RTV**“ **d.o.o. Banjaluka**, na osnovu člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka b) i člana 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – Prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica

Miodrag Simović, potpredsjednik

Seada Palavrić, potpredsjednica

Mato Tadić, sudija

Mirsad Ćeman, sudija

Zlatko M. Knežević, sudija

na sjednici održanoj 26. februara 2015. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odbijaju se kao neosnovane apelacije „**VIKOM RTV**“ d.o.o. **Banjaluka**, podnesene protiv Presude Suda BiH broj S1 3 U 001351 11 Uvp od 22. novembra 2011. godine, Presude Suda Bosne i Hercegovine broj S1 3 U 001351 09 U od 22. septembra 2011. godine, Rješenja Vijeća Regulatorne agencije za komunikacije Bosne i Hercegovine broj UP2-01-07-08/08 od 18. decembra 2008. godine i Rješenja direktora Regulatorne agencije za komunikacije Bosne i Hercegovine broj UP1: 03-07-725/08 od 14. oktobra 2008. godine.

Odluku objaviti u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine”, „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine”, „Službenom glasniku Republike Srpske” i „Službenom glasniku Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine“.

OBRAZLOŽENJE

I. Uvod

1. „**VIKOM RTV**“ d.o.o. Banjaluka (u daljnjem tekstu: apelant) sa sjedištem u Banjaluci, koga zastupa zakonski zastupnik Vinko Perić, direktor, podnio je 1. novembra 2011. godine apelaciju Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) protiv Presude Suda Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Sud BiH) broj S1 3 U 001351 09 U od 22. septembra 2011. godine, Rješenja Vijeća Regulatorne agencije za komunikacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vijeće RAK) broj UP2-01-07-08/08 od 18. decembra 2008. godine i rješenja direktora Regulatorne agencije za komunikacije (u daljnjem tekstu: RAK) broj UP1: 03-07-725/08 od 14. oktobra 2008. godine. Apelacija je zavedena pod brojem AP 4275/11.
2. Apelant je 18. januara 2012. godine podnio novu apelaciju, koja je zavedena pod brojem AP 299/12, kojom je osporio Presudu Suda BiH broj S1 3 U 001351 11 Uvp od 22. novembra 2011. godine.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

3. Budući da ove apelacije pokreću isto činjenično i pravno pitanje Ustavni sud je na temelju člana 32. stav (1) Pravila Ustavnog suda donio odluku o spajanju predmeta AP 4275 i AP 299/12 u kojima će voditi jedan postupak i donijeti jednu odluku pod brojem AP 4275/11.

4. Na osnovu člana 23. st. (2) i (3) Pravila Ustavnog suda od Suda BiH i RAK-e zatraženo je 29. jula i 1. decembra 2014. godine da dostave odgovore na apelacije.

5. Sud BiH i RAK su odgovore na apelacije dostavili u periodu od 31. jula do 10. decembra 2014. godine.

III. Činjenično stanje

6. Činjenice predmeta koje proizlaze iz apelantovih navoda i dokumenata predloženih Ustavnom sudu mogu se sumirati na sljedeći način.

7. Rješenjem RAK-e broj UP1: 03-07-725/08 od 14. oktobra 2008. godine, koje je u cijelosti potvrđeno Rješenjem Vijeća RAK-e broj UP2-01-07-08/08 od 18. decembra 2008. godine, utvrđeno je (tačka 1) da je apelant, kao nosilac dozvole za zemaljsko emitovanje TV programa, prekršio odredbe člana 4. *Govor mržnje* Kodeksa o emitovanju RTV programa (u daljnjem tekstu: Kodeks), te čl. 16.1, 16.2, 16.3. Poglavlja 16 *Mediji u izbornoj kampanji* Izbornog zakona BiH (u daljnjem tekstu: Izborni zakon). Istim rješenjem, i to tačkom 2. dispozitiva, apelantu je naloženo da zbog učinjenog prekršaja isplati novčanu kaznu u iznosu od 20.000,00 KM, a tačkom 3. apelantu je stavljeno na znanje da će svako ponovno kršenje rezultirati izricanjem strože sankcije, te konačno tačkom 4. je precizirano da žalba ne odlaže izvršenje rješenja.

8. U obrazloženju je, između ostalog, navedeno da je RAK u septembru 2008. godine dobila upit od novinara dnevnog lista „Glas Srpske“ u vezi s potencijalno spornim sadržajem muzičke numere koja je emitovana u apelantovom programu, na osnovu čega je RAK izvršila monitoring programa kojim je utvrđeno da je spot u trajanju od 4 minute i 45 sekundi pod nazivom „Radovane, srpski sine“ u izvedbi Miška Cvijetića i „Vikomica“, zaista emitovan u apelantovom programu, pa je RAK po službenoj dužnosti pokrenula postupak ispitivanja mogućeg kršenja Kodeksa. Iz obrazloženja proizlazi da je RAK od apelanta zatražila snimke programa od 12, 13. i 14. septembra 2008. godine koji je emitovan u vremenskom periodu od 10.00 do 24.00 sata, kako bi detaljno ispitaio navode o mogućem kršenju Kodeksa. Detaljnom analizom spornog programskog sadržaja RAK je zapazila da je na početku izvođenja pjesme ubačen kadar s videosnimkom čovjeka koji izgleda kao Dragan Dabić (Radovan Karadžić) i audio pozadinom originalnog govora Radovana

Karadžića, te da tekst pjesme, između ostalog, glasi: „Radovane, srpski sine, zašto siđe sa planine. Radovane, što ode sa Pala, Romanija te ne bi izdala. Poručuje Radovan iz Haga ne bojte se braćo moja draga. (...) Radovane, srpski sine, ti si ponos otadžbine (...). Radovane, naš sokole sivi, svijet te mrzi al’ ti se i divi. Narod tebe, Rašo, slavi, ti si junak srpski pravi. (...) Ima Rašo Šešelja drugara, doć’ će oni za godinu dana. Poručuje Radovan iz Haga, biću s vama, braćo moja draga.“ (tekst pjesme iz spornog spota je u cijelosti interpretiran u obrazloženju rješenja). Pored toga RAK je dodatno sačinila analizu snimki apelantovog programa, i to za period 15. 20. i 21. septembra 2008. godine, gdje je također utvrđeno emitovanje spornog spota. Pored spornog spota RAK je na temelju analize programa utvrdila da je apelant u navedenom periodu emitovao još jedan spot pod nazivom „Siđi Rašo sa planine“ u tekstu: „Od Manjače do Romanije svud su straže onog koga traže“ i „Ko ne voli Radovana, ne doček’o Đurđevdana....“

9. Dakle, na temelju detaljne analize dostavljenih programskih sadržaja utvrđeno je da je apelant sporni programski sadržaj emitovao u svojoj programskoj shemi (kada, na koji način i u kojim vremenskim intervalima RAK se detaljnije izjasnila na str. 1 do 4 obrazloženja rješenja), temeljem čega je RAK došla do preliminarne zaključka o mogućem kršenju Kodeksa i Izbornog zakona, te je od apelanta zatražila da se očituje u vezi s mogućim kršenjem relevantnih odredaba citiranih zakonskih propisa. RAK je u obrazloženju rješenja citirala apelantovo izjašnjenje u kojem je on suštinski odbio svaku mogućnost da se emitovanje spornog spota može dovesti u kontekst kršenja relevantnih odredaba Kodeksa i Izbornog zakona, tako da je RAK na temelju izjašnjenja zaključila da apelant ne prihvata navode o mogućem kršenju navedenih propisa jer apelant ne vidi ništa sporno u emitovanju spornog programskog sadržaja.

10. Zatim, iz obrazloženja proizlazi da je RAK-a prilikom odlučivanja imala u vidu da apelant i druge RTV stanice imaju slobodu u kreiranju svojih programskih sadržaja, ali da ta sloboda podrazumijeva i specifičnu odgovornost. U tom pravcu je istaknuto da emitovanje spornog spota u apelantovoj programskoj shemi svojim sadržajem, posebno u kombinaciji s ubačenim audio snimkom govora Radovana Karadžića, predstavlja prijeteći rizik od poticanja etničke mržnje u BiH. Naglašeno je da emitovanje takvih muzičkih sadržaja s nedvosmislenim političkim porukama u bilo kojem trenutku predstavlja potencijal za raspirivanje etničke mržnje, pogotovo imajući u vidu ratna zbivanja u BiH, te činjenicu da su i danas prisutne brojne posljedice u kontekstu međunacionalnih napetosti, koje su posebno intenzivirane nakon hapšenja Radovana Karadžića. Prilikom odlučivanja RAK je imala u vidu i okolnost da je sporni programski sadržaj emitovan za vrijeme predizborne kampanje što, prema ocjeni RAK-e, ukazuje na očiglednu namjeru usmjerenu na produblјivanje međunacionalnih podjela. RAK je u obrazloženju zaključila da apelant, iako je bio upoznat s

odredbama Kodeksa, emitovanjem spornog spota nije postupio odgovorno i na način kojim se smanjuje mogućnost poticanja ili raspirivanja nacionalne mržnje, te je demonstrirao nedostatak volje da se ponaša u skladu s Kodeksom, čime je apelant prekršio član 4. (*Govor mržnje*).

11. Dalje je RAK u obrazloženju pojasnila da su akteri u izvođenju spornog spota imali bijele majice s grbom SNS RS, stranke koja je bila registrovana za učešće na izborima 5. oktobra 2008. godine, pri čemu je naglašeno da je sporni spot emitovan u periodu izborne kampanje, dakle u vrijeme kada za sve RTV stanice vrijede posebna pravila u pogledu predstavljanja političkih subjekata. U vezi s tim RAK je navela da isticanje obilježja stranke u toku izborne kampanje, a mimo uobičajenih segmenata političkog predstavljanja, znači posredno uspostavljanje komunikacije s građanima, te time i svojevrsnu političku promociju spomenutog subjekta. Tako je posebno u okolnostima kada se u insertovanim kadrovima prilikom izvođenja spornog spota pojavljuju apelantov direktor (Vinko Perić), predsjednik SNS RS i kandidat za načelnika opštine Gradiška, te Anđela Perić, članica orkestra „Vikomice“, koja je ujedno kandidatkinja navedene stranke za poslanika u SO Gradiška. Imajući u vidu navedeno, RAK je zaključila da je apelantov direktor emitovanje spornog spota, mimo izbornog programa, iskoristio u svrhu predstavljanja sopstvene stranke i njenih pojedinaca što je, prije svega, vrlo neprofesionalno i neravnopravno u odnosu na druge političke subjekte koji su se predstavljali u apelantovom programu. U prilog tvrdnji da je emitovanjem spornog spota došlo do zloupotrebe medijskog prostora govori podatak da je u periodu od 12. do 21. septembra 2008. godine sporni spot emitovan 20 puta, što jasno ukazuje da se apelant kontinuiranim emitovanjem spornog spota u kojem se pojavljuju obilježja samo jedne stranke nije pridržavao principa ravnopravnosti i nepristranosti, čime je prekršio čl. 16.1, 16.2, i 16.3 Poglavlja 16. *Mediji u izbornoj kampanji* Izbornog zakona.

12. Konačno, RAK je na kraju u vezi s visinom novčane kazne citirala odredbu člana 46. stav 3. tačka d) Zakona o komunikacijama BiH (u daljnjem tekstu: Zakon o komunikacijama) kojom je regulisana maksimalna novčana kazna u iznosu od 150,000,00 KM odnosno 300,000,00 KM u slučaju da se povrede ponove.

13. Sud BiH je, odlučujući u upravnom sporu o apelantovoj tužbi protiv Rješenja Vijeća RAK-e broj UP2-01-07-08/08 od 18. decembra 2008. godine, donio Presudu broj S1 3 U 001351 09 U od 22. septembra 2011. godine kojom je tužbu odbio. U obrazloženju presude Sud BiH je, prije svega, interpretirao apelantove navode istaknute u tužbi, zatim je interpretirao odlučenje Vijeća RAK-e, te je uvidom u dokaze i činjenice sadržane u spisu zaključio da je tuženo Vijeće RAK-e pravilno postupilo kada je žalbu odbilo. Pojašnjavajući svoj stav Sud BiH je, između ostalog, naglasio da je Zakonom o komunikacijama regulisana oblast komunikacija u BiH, zatim je pojasnio da je

navedenim zakonom uspostavljen i rad RAK-e u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine, koji predviđa uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava (o čemu se Sud BiH iscrpnije izjasnio na str. 4 i 5 obrazloženja). Dalje je Sud BiH u obrazloženju podsjetio na odredbu člana 46. stav 3. tačka d) Zakona o komunikacijama kojom je dato ovlaštenje Vijeću ministara BiH da na prijedlog RAK-e donese Pregled povreda i odgovarajućih kazni koje izriče RAK, kojima su utvrđene povrede Zakona o komunikacijama, Kodeksa i drugih propisa. Prema ocjeni Suda BiH osporeno rješenje Vijeća RAK-e je utemeljeno na pravilno utvrđenom činjeničnom stanju i na pravilnoj primjeni materijalnog prava, pri čemu je navedeno vijeće dalo razloge za svoj stav o neosnovanosti žalbe koje je u cijelosti kao pravilne prihvatio i navedeni sud.

14. U obrazloženju je naglašeno da je u postupku donošenja nižestepenih rješenja utvrđeno da je RAK postupala u skladu s nadležnostima i ovlaštenjima propisanim Zakonom o komunikacijama kao i podzakonskim propisima donesenim na temelju zakona, a kojim su uređena pitanja povreda i odgovarajućih kazni koje izriče RAK, odnosno kojima je uređen postupak rješavanja kršenja uslova dozvola i propisa RAK-e. Zatim je istaknuto da je RAK, kao nadležno državno tijelo čija su prava i odgovornost propisani Zakonom o komunikacijama i propisima donesenim na temelju zakona, dakle u zakonom propisanom postupku po službenoj dužnosti iniciranom upitom novinara dnevnog lista „Glas Srpske“, nesporno utvrdila da je apelant emitovao sporni programski sadržaj u tačno preciziranim terminima, te druge pojedinosti u vezi sa spornim programskim sadržajem, čime je RAK nesporno utvrdila da je apelant prekršio član 4. Kodeksa, te čl. 16.1, 16.2 i 16.3 Izbornog zakona (o čemu se Sud BiH detaljnije izjasnio na strani 6 i 7 obrazloženja).

15. Apelaciono vijeće Suda BiH je, odlučujući o apelantovom zahtjevu za preispitivanje osporene odluke Suda BiH od 22. septembra 2011. godine, donijelo Presudu broj S1 3 U 001351 11 Uvp od 22. novembra 2011. godine kojom je zahtjev odbijen. Nakon preispitivanja osporene presude Apelaciono vijeće je utvrdilo da je Vijeće za upravne sporove Suda BiH pravilno ocijenilo da je postupanje RAK-e u predmetnom postupku bilo u skladu s nadležnostima i ovlaštenjima propisanim Zakonom o komunikacijama, kao i podzakonskim propisima donesenim na osnovu zakona, a kojim je uređen postupak rješavanja kršenja uslova dozvola i propisa RAK-e (o čemu se Apelaciono vijeće detaljno izjasnilo na str. od 2 do 5 osporene presude).

IV. Apelacija

a) Navodi iz apelacija

16. Apelant u iscrpnim apelacijama, koje su sadržajno identične, ukazuje da su mu osporenim odlukama povrijeđena gotovo sva Ustavom zaštićena prava, i to preciznije pravo iz člana II/3.a)

Ustava Bosne i Hercegovine i člana 2. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija), člana II/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 3. Evropske konvencije, člana II/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 4. Evropske konvencije, člana II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 5. Evropske konvencije, člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije, člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, člana II/3.g) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 9. Evropske konvencije, člana II/3.h) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 10. Evropske konvencije, te končano člana II/3.i) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 11. Evropske konvencije.

17. Apelant neprimjerenim rječnikom ukazuje da su CIK, RAK i Sud BiH izvršili „etnocid“ i „kulturocid“ nad srpskim građanima (Vinko Perić i 30 osoba s liste za lokalne izbore SNS RS), političkom partijom (SNS RS) i medijima iz RS-a (Vikom RTV), srpskom muzičkom, filmskom i TV kulturom i istorijom jednog konstitutivnog naroda u BiH, a da su to „kvazi“ organizacije na čijem su čelu direktori iz reda drugog naroda. Zatim, kršenje ustavnih prava na koja se pozvao apelant vrlo nadahnuto i detaljno elaborira. Tako, između ostalog, kršenje prava na život apelant vidi u činjenici da je „surovom“ kaznom u iznosu od 20.000,00 KM polako počeo da poslovno umire, što je za posljedicu dovelo do otpuštanja velikog broja radnika. Kršenje prava na pravično suđenje apelant suštinski vidi u visini izrečene novčane kazne, te u činjenici da se u konkretnom slučaju radi o materiji prekršajnog prava koju su uzurpirali organi uprave. Apelant se pita da li RAK može da izriče prekršajne kazne kroz upravni postupak, iako ne spori da mu je ta mogućnost data kroz Zakon o komunikacijama. Ukazuje da je Sud BiH bez detaljne analize prešao preko njegovih činjenica koje je detaljno iznio u tužbi. Ukazuje da su kazne iz Zakona o komunikacijama znatno više od kazni propisanih Zakonom o prekršajima, pa se apelant pita da li on mora da trpi izrečenu kaznu pored Zakona o prekršajima gdje su kazne znatno niže.

18. U vezi s kršenjem prava na slobodu izražavanja apelant navodi da do sada nije donesen neki akt iz kojeg bi se vidjelo šta je dozvoljeno, dokle ide sloboda izražavanja odnosno šta je nedozvoljeno i šta se ne smije raditi, što ukazuje da je pravo na slobodu izražavanja ograničeno na takav obim u kojem se ne bi narušila tuđa sloboda i pravo ili bi se na neki način mogla napraviti šteta nekom licu. U konkretnom slučaju radi se o okolnosti da je „država“ nešto ocijenila kao opasno, a apelant isključivo kao „šou program“. Navodi da njegov posao zavisi od gledatelja, te od oglašivača koji plaćaju emitovanje reklama, pa je iz tog razloga primoran da programskim sadržajem privuče gledatelje i oglašivače. U takvim okolnostima smatrao je da će pojava dr. Dabića (Radovana Karadžića) privući gledatelje. Ističe da je u toku emitovanja spornog spota Radovan

Karadžić već bio uhapšen, te je stoga apelant napravio „šou program“ kako bi provjerio da li će on imati odjeka, koji je u konačnici bio vrlo zanemariv kod gledatelja, osim kod RAK-e, koja je to shvatila kao prvorazredno razbuktavanje emocija, naročito kod druga dva naroda. Naglašeno je da se apelant emituje na području RS-a na čijoj teritoriji živi pretežno srpsko stanovništvo, pa stoga, prema apelantovoj ocjeni, takav „šou program“ nije mogao uzbuditi pripadnike drugih naroda, jer da jeste, o tome bi se raspravljalo na svim medijima. Smatra da mu je postupanjem RAK-e, odnosno novčanim kažnjavanjem, uskraćeno pravo na slobodu izražavanja.

19. Kršenje prava na imovinu apelant vidi u visini novčane kazne kojom je direktno i značajno zahvaćena njegova imovina jer je novčanim kažnjavanjem doveden na ivicu egzistencije, te je ponovio navode koje je doveo u vezu s kršenjem prava na pravično suđenje u vezi s ovlaštenjem RAK-e da kažnjava, te o odnosu novčanih kazni po Zakonu o komunikacijama i Zakonu o prekršajima.

b) Odgovor na apelaciju

20. RAK se u iscrpnim odgovorima na apelaciju, između ostalog, osvrnula na način na koji su apelacije napisane, budući da te apelacije, kao i neki raniji apelantovi podnesci, vrve užasnim i ekstremnim nacionalizmom i ksenofobijom, što evidentno ukazuje da apelantov predstavnik nastavlja sa svojim jezikom mržnje i u apelaciji. Navodi da apelant zapravo ponavlja identične navode koje je tokom postupka već iznosio i o kojima su se i RAK i oba vijeća Suda BiH dovoljno jasno izjasnili. U tom pravcu je ukazano kako je apelant tokom čitavog postupka tvrdio da mu RAK nije mogla izreći novčanu kaznu, već da kazne može izricati samo sud za prekršaje, odnosno da je riječ o prekršajnoj materiji. U vezi s tim RAK se posebno iscrpno izjasnila u odgovoru na apelacije naglasivši da je takav apelantov stav pogrešan, budući da zakonodavac propisuje koji će organ i kada odlučivati i u kojem postupku, uz naravno poštivanje prava na pristup sudu, pojasnivši, između ostalog, da je apelant propustio da u skladu s članom 14. Pravilnika o postupku rješavanja kršenja uslova dozvola i propisa RAK-e (u daljnjem tekstu: Pravilnik), traži održavanje javne rasprave. U vezi s ovim apelantovim prigovorom RAK se pozvala na relevantnu praksu Evropskog suda za ljudska prava (Evropski sud). Zatim, RAK smatra potpuno bespredmetnim da Ustavni sud raspravlja o navodnim kršenjima ustavnih prava koje je apelant na šaljiv način pobrojao i opisao u apelaciji (pravo na život, zabrana mučenja i ropstva i sl.), te u tom dijelu smatra da je apelacija nedopuštena. U odnosu na kršenje prava na pravično suđenje, pravo na imovinu i pravo na slobodu izražavanja RAK je predložila da se apelacija odbije kao neosnovana budući da su osporene odluke donesene u skladu sa zakonom, te da nije povrijeđeno niti jedno od pobrojanih apelantovih prava. U prilogu odgovora na apelaciju broj AP 4275/11 RAK je dostavila Presudu Suda BiH broj S1 3 U

001351 11 Uvp od 22. novembra 2011. godine kojom je odbijen apelantov zahtjev za preispitivanje osporene presude Suda BiH (koju je apelant naknadno osporio).

21. Sud BiH je u iscrpnim odgovorima na apelacije, između ostalog, naveo da su oba vijeća Suda BiH odbila i tužbu i zahtjev apelanta, jer je na osnovu činjenica i dokaza sadržanih u spisu predmeta utvrđeno da su osporene odluke donesene na temelju pravilno i potpuno utvrđenog činjeničnog stanja, pravilne primjene materijalnog prava, pri čemu nije pričinjena povreda postupka koji je prethodio donošenju konačnog upravnog akta. Navedeno je da je predmetna apelacija očigledno (*prima facie*) neosnovana, jer ne postoji opravdan apelantov zahtjev u postupku, budući da navedene činjenice ne mogu opravdati tvrdnje o postojanju kršenja apelantovih ustavnih prava, odnosno prava zagarantovanih međunarodnim dokumentima.

V. Relevantni propisi

22. U **Izbornom zakonu Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“ br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10), u tekstu koji je važio u relevantnom periodu, relevantne odredbe glase:

POGLAVLJE 16 MEDIJI U IZBORNOJ KAMPANJI

Član 16.1

Mediji u BiH će pravedno, profesionalno i stručno pratiti izborne aktivnosti uz dosljedno poštovanje novinarskog kodeksa, te opšteprihvaćenih demokratskih principa i pravila, posebno osnovnog principa slobode izražavanja.

Član 16.2

Elektronski mediji pratiće predizborne aktivnosti i pridržavaće se principaa uravnoteženosti, poštenja i nepristrasnosti.

Član 16.3

U emisijama elektronskih medija nijedan politički subjekt ne može imati povlašćen položaj u odnosu prema drugom političkom subjektu.

Funkcioneri na svim nivoima vlasti koji su kandidati na izborima ne smiju imati povlašćen položaj prema drugim učesnicima u izbornom procesu.

Informisanje o redovnim aktivnostima funkcionera na svim nivoima vlasti dopušteno je u okviru informativnih programa elektronskih medija, bez navođenja njihove kandidature na izborima i stranačke pripadnosti, kad god se radi o aktivnostima koje proizlaze iz zakonom utvrđenog djelokruga organa kojima pripadaju.

23. U **Kodeksu o emitovanju RTV programa** („Službeni glasnik BiH“ broj 20/08) relevantne odredbe glase:

Član 4.

Govor mržnje

(1) Radio i televizijske stanice neće emitovati materijal koji svojim sadržajem i tonom:

a) prenosi jasan i neposredan rizik od podsticanja etničke ili vjerske mržnje između zajednica u Bosni i Hercegovini, ili koji od strane gledalaca može biti protumačen u smislu poticanja na nasilje, nered i nemire, ili koji bi mogao izazivati ili podsticati kriminal ili kriminalne radnje.

b) prenosi jasan i neposredan rizik od uzrokovanja negativnih posljedica koje uključuju ali se ne ograničavaju na smrt, povrede, štetu nanesenu imovini ili drugu vrstu nasilja, ili skretanje policijskih aktivnosti i medicinskih usluga ili aktivnosti drugih službi za održavanje javnog reda sa njihovih uobičajenih dužnosti.

(2) Programski sadržaj RTV stanica neće biti usmjeren na kršenje zajamčenih sloboda i prava čovjeka i građanina ili izazivanje nacionalne, rasne, vjerske i spolne netrpeljivosti ili mržnje.

(3) U programima RTV stanica neće se emitovati programski sadržaji koji sadrže ili podstiču na diskriminaciju i/ili na nasilje po osnovu pripadnosti etničkoj grupi, spola/roda, spolne i seksualne orijentacije, odnosno koji podstiču na uznemiravanje ili seksualno uznemiravanje.

(4) Emitovanje programskih sadržaja u kojima se upotrebljavaju termini iz stavova 1. -4. ovog člana, dozvoljeno je isključivo ukoliko su dio naučnog, autorskog ili dokumentarnog rada i/ili predstavljaju dio objektivnog novinarskog izvještaja i objavljeni su bez namjere da se podstiču radnje navedene u gornjim stavovima, odnosno sa namjerom da se kritički ukaže na takve radnje.

24. U **Zakonu o komunikacijama** BiH („Službeni glasnik BiH“ br. 31/03, 75/06, 32/10 i 98/12) relevantne odredbe glase:

Član 1. st. 1. i 2.

Predmet Zakona

1. Ovim zakonom regulira se oblast komunikacija u Bosni i Hercegovini te uspostavljanje i rad Regulatorne agencije za komunikacije Bosne i Hercegovine u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine, koji predviđa uspostavljanje i funkcioniranje zajedničkih i međunarodnih komunikacionih sredstava.

2. Komunikacije uključuju telekomunikacije, radio, emitiranje (uključujući kablovsku televiziju), i usluge i sredstva koja su s tim u vezi.

Član 40.

Generalni direktor

1. Agencijom rukovodi generalni direktor koga predlaže Vijeće Agencije, a potvrđuje Vijeće ministara u roku od 30 dana nakon podnošenja prijedloga, : **"posebno vodeći računa o članu 36. stav 4. ovog zakona."** Generalni direktor odgovoran je za sve regulatorne funkcije Agencije. Osim toga, generalni direktor odgovaran je za sve administrativne poslove Agencije, uključujući ali ne ograničavajući se na provođenje ovog zakona i drugih relevantnih zakona, za sva kadrovska pitanja Agencije, kao i za uspostavljanje pravila o internim procedurama. Mandat generalnog direktora je četiri godine i može biti ponovo imenovan samo na još jedan mandat.
2. Prijedlog za imenovanje generalnog direktora uslijedit će nakon javnog konkursa koji se objavljuje u službenom glasniku s rokom za podnošenje prijave od najmanje četiri sedmice. Prijavljeni kandidati moraju imati relevantno iskustvo u oblasti telekomunikacija, odnosno emitiranja i potvrđene rukovodne sposobnosti.
3. Zvaničnici na zakonodavnim ili izvršnim funkcijama na svakom nivou vlasti, ili članovi tijela političkih stranaka ne mogu se predložiti za generalnog direktora.
4. Generalni direktor nema nikakve finansijske odnose s operatorom telekomunikacija ili emiterom.

Član 42.

Smjenjivanje članova Vijeća Agencije i generalnog direktora

1. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine ima isključivo ovlaštenje za smjenjivanje članova Vijeća Agencije prije isteka njihovog mandata. Vijeće ministara ima isključivo ovlaštenje da smijeni generalnog direktora prije isteka njegovog mandata. Do ranijeg prestanka mandata može doći pod određenim okolnostima koje su utvrđene u daljem tekstu:
 - a) u slučaju bolesti koja generalnog direktora ili članove Vijeća Agencije čini nesposobnim za obavljanje dužnosti;
 - b) u slučaju proglašenja krivim za krivično djelo koje se kažnjava zatvorom;
 - c) u slučaju da kod generalnog direktora ili člana Vijeća Agencije postoji sukob interesa, kako je definirano Etičkim kodeksom Agencije, uključujući i slučaj kada je član njegovog domaćinstva vlasnik, dioničar ili član odbora ili nadzornih odbora ili drugih relevantnih upravnih tijela, direktor ili predsjednik ili rukovodno lice bilo kojeg korisnika dozvole ili preduzeća koje saraduje s bilo kojim korisnikom dozvole;
 - d) u slučaju ostavke;
 - e) u slučaju neispunjavanja dužnosti članova Vijeća Agencije što se odražava u neučestvovanju u radu tri ili više uzastopnih sastanaka; ili
 - f) u slučaju propusta generalnog direktora da izvršava svoje dužnosti shodno ovom zakonu, internim pravilima Agencije ili ugovoru o radu;
 - g) u slučaju kršenja Etičkog kodeksa Agencije.
2. Etički kodeks donosi Vijeće Agencije.

Član 46.

Izvršne mjere

1. U cilju osiguranja poštivanja kodeksa rada i pravila, Agencija ima izvršna ovlaštenja u skladu s evropskom regulatornom praksom.

2. U slučaju da neka telekomunikaciona ili emitterska mreža radi bez dozvole ili pruža usluge bez dozvole, Agencija je ovlaštena da preduzme sve potrebne korake u cilju obustave takvog rada.

3. Agencija je ovlaštena da primjenjuje izvršne mjere srazmjerno prekršajima kako slijedi:

a) usmena ili pismena upozorenja;

b) inspekcijski pregled sredstava za koje je izdata dozvola;

c) konkretan zahtjev za preduzimanje određene radnje ili obustavu, koji se mora ispoštovati u okviru zadanog roka;

d) iznos određene novčane kazne ne smije biti veći od 150.000 KM u slučaju namjerne povrede ili povrede iz nehata pojedinih odredbi zakona ili uslova koji se navode u izdatoj dozvoli ili kodeksima rada i pravilima Agencije. Iznos izrečene novčane kazne srazmjeran je težini prekršaja i, tamo gdje je primjenjivo, bruto finansijskom prihodu ostvarenom na osnovu prekršaja. U slučaju da se povrede ponove, izrečena novčana kazna ne smije biti veća od 300.000 KM. Agencija izrađuje pregled povreda i odgovarajućih kazni, koji usvaja Vijeće ministara;

e) nalog za obustavu emitiranja ili pružanja javnih telekomunikacionih usluga na period ne duži od tri mjeseca;

f) oduzimanje dozvole.

4. Na zahtjev Agencije, sve institucije za provođenje zakona u Bosni i Hercegovini pružaju pomoć u izvršenju odluka Agencije.

Član 47.

Žalbe

1. Pri odlučivanju o žalbama protiv odluka generalnog direktora, Vijeće Agencije radi prema Zakonu o upravnom postupku Bosne i Hercegovine i u cijelosti preispituje odluke protiv kojih je podnesena žalba.

2. Žalba protiv odluke generalnog direktora ne odgađa izvršenje.

3. Odluke Vijeća Agencije konačne su i obavezujuće u upravnom postupku. Sudsko preispitivanje odluke može se pokrenuti pred Sudom Bosne i Hercegovine.

25. U **Pravilniku o postupku rješavanja kršenja uvjeta dozvola i propisa RAK-e** („Službeni glasnik BiH“ broj 18/05) relevantne odredbe glase:

OPĆE ODREDBE

Član 1.

Predmet pravilnika

Ovim pravilnikom se, u skladu sa zakonom, uspostavlja pravila o internim procedurama za postupanja Regulatorne agencija za komunikacije u rješavanju predmeta koji se tiču povreda uslova izdatih dozvola, kodeksa, pravila, odluka i drugih akata Agencije, kao i Zakona o komunikacijama.

Član 2.

Supsidijarna primjena zakona

Na pojedina pitanja postupka koja nisu uređena ovim pravilnikom, primjenjivaće se odredbe Zakona o upravnom postupku ("Službeni glasnik BiH", br. 29/02 i 12/04).

Član 10.

Opća načela postupka

1. Prije donošenja rješenja imaju se utvrditi sve činjenice i okolnosti koje su od značaja za rješavanje i strankama omogućiti da ostvare i zaštite svoja prava i pravne interese, o čemu se stara voditelj postupka. Ovo se može izvršiti u skraćenom ili u posebnom ispitnom postupku.

2. Voditelj postupka dužan je pružiti mogućnost strankama da se pismeno izjasne o svim okolnostima i činjenicama, kao i o svim prijedlozima i ponuđenim dokazima drugih stranaka u postupku.

3. Voditelj postupka može u toku postupka preduzimati službene radnje kojima će upotpunjavati činjenično stanje (izdavanje naloga, pribavljanje podataka o činjenicama o kojima službenu evidenciju vodi drugi organ, ustanova ili pravna osoba, određivanje eventualnog saslušanja, uviđaja na licu mjesta i drugo).

Član 14.

Usmena rasprava

1. Rješenje o kršenju uslova izdate dozvole, propisa Agencije i Zakona o komunikacijama donosi se, po pravilu, bez održavanja usmene rasprave, na osnovu činjenica utvrđenih u postupku.

2. Izuzetno, voditelj postupka može odrediti usmenu raspravu u slučaju kad je to korisno za razjašnjenje stvari, a mora je odrediti:

- a) u stvarima u kojima učestvuju dvije ili više stranaka s protivrivnim interesima;*
- b) ako to stranka zahtijeva;*
- c) kad se ima izvršiti uviđaj ili saslušavanje svjedoka ili vještaka.*

Član 29. st. 1. i 3.

Žalba

1. Protiv odluka (rješenje, zaključak) generalnog direktora Agencije može se izjaviti žalba Vijeću agencije.

3. Žalba se može izjaviti:

- zbog pogrešne primjene materijalnog prava;*
- zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja;*
- zbog povrede pravila postupka (ovog pravilnika i zakona);*
- zbog odluke o sankciji (ako je izrečena kazna).*

VI. Dopustivost

26. U skladu s članom VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine Ustavni sud, također, ima apelacionu nadležnost u pitanjima koja su sadržana u ovom ustavu kada ona postanu predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini.

27. U skladu s članom 18. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud može razmatrati apelaciju samo ako su protiv presude, odnosno odluke koja se njome pobija, iscrpljeni svi djelotvorni pravni lijekovi mogući prema zakonu i ako se podnese u roku od 60 dana od dana kada je podnosilac apelacije primio odluku o posljednjem djelotvornom pravnom lijeku kojeg je koristio.

28. U konkretnom slučaju predmet osporavanja apelacijama su presude Suda BiH, i to br. S1 3 U 001351 09 U od 22. septembra 2011. godine (koju je apelant primio 29. septembra 2011. godine, a apelaciju broj AP 4275/11 je podnio 1. novembra 2011. godine, dakle blagovremeno), te S1 3 U 001351 11 Uvp od 22. novembra 2011. godine protiv koje nema drugih djelotvornih pravnih lijekova, stoga će se blagovremenost apelacije AP 299/12 ispitati u odnosu na presudu Suda BiH od 22. novembra 2011. godine. Dakle, iz apelantovih navoda proizlazi da je osporenu presudu primio u decembru 2011. godine, a apelacija je podnesena 18. januara 2012. godine, tj. u roku od 60 dana, kako je propisano članom 18. stav (1) Pravila Ustavnog suda. Konačno, apelacije ispunjavaju i uslove iz člana 18. st. (3) i (4) Pravila Ustavnog suda, jer ne postoji neki drugi formalni razlog zbog kojeg apelacije nisu dopustive, niti su očigledno (*prima facie*) neosnovane.

29. Imajući u vidu odredbe člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, te člana 18. st. (1), (3) i (4) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da apelacije ispunjavaju uslove u pogledu dopustivosti.

VII. Meritum

30. Apelant pobija navedene odluke tvrdeći da su tim odlukama povrijeđena njegova prava iz člana II/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 2. Evropske konvencije, člana II/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 3. Evropske konvencije, člana II/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 4. Evropske konvencije, člana II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 5. Evropske konvencije, člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije, člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, člana II/3.g) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 9. Evropske konvencije, člana II/3.h) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 10. Evropske konvencije, te konačno člana II/3.i) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 11. Evropske konvencije.

Pravo na pravično suđenje

31. Član II/3. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

Sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode iz stava 2. ovog člana, što uključuje:

e) Pravo na pravično saslušanje u građanskim i krivičnim stvarima i druga prava u vezi sa krivičnim postupkom.

32. Član 6. stav 1. Evropske konvencije u relevantnom dijelu glasi:

1) Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obaveza ili osnovanosti bilo kakve krivične optužbe protiv njega, svako ima pravo na pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim, zakonom ustanovljenim sudom.

33. Temeljno pitanje koje se u konkretnom slučaju postavlja pred Ustavni sud tiče se primjenjivosti člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. Evropske konvencije. Dakle, Ustavni sud treba odgovoriti na pitanje da li se u konkretnom slučaju radi o „krivičnoj“ optužbi protiv apelanta. Apelant je, kako proizlazi iz dokumentacije dostavljene Ustavnom sudu, novčano kažnjen za radnje koje su klasificirane kao povrede pravila ponašanja u medijskom prostoru BiH. Ustavni sud napominje da je prilikom primjenjivosti člana 6. stav 1. Evropske konvencije u predmetu broj AP 952/05 (vidi Odluku o dopustivosti i meritumu broj AP 952/05 od 8. jula 2006. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 87/06) analizirao slična pravna pitanja i zaključio da je član 6. Evropske konvencije primjenjiv, bez obzira na to što se ne radi o optužbi koja je klasificirana kao krivična. Ustavni sud je u toj odluci utvrdio da se norme kojima su propisane povrede pravila ponašanja u izbornom procesu odnose praktično na sve građane, imaju opšti karakter i ne primjenjuju se samo na neku specifičnu grupu ili profesiju, a disciplinske sankcije se uglavnom ustanovljavaju kako bi se osiguralo da pripadnici određenih grupa poštuju određena pravila. Svrha kažnjavanja za povrede pravila ponašanja u konkretnom slučaju usmjerena je na sprečavanje emitovanja programskih sadržaja koji su suprotni zakonskom okviru kojim je regulisano to pitanje i to u vrijeme izborne kampanje. Imajući u vidu navedeno u kontekstu visine novčane kazne koja je apelantu izrečena, Ustavni sud smatra da je u konkretnom slučaju nadležan da ispita jesu li u postupku u kojem je apelantu izrečena novčana kazna poštovani standardi prava na pravično suđenje.

34. Ustavni sud zapaža da apelant kršenje prava na pravično suđenje suštinski dovodi u kontekst nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava.

35. U vezi s ovim prigovorima Ustavni sud podsjeća da prema praksi Evropskog suda i Ustavnog suda zadatak ovih sudova nije da preispituju zaključke redovnih sudova u pogledu činjeničnog stanja i primjene materijalnog prava (vidi Evropski sud, *Pronina protiv Rusije*, odluka o dopustivosti od 30. juna 2005. godine, aplikacija broj 65167/01). Naime, Ustavni sud nije nadležan da supstituira redovne sudove u procjeni činjenica i dokaza, već je, općenito, zadatak redovnih

sudova da ocijene činjenice i dokaze koje su izveli (vidi Evropski sud, *Thomas protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 10. maja 2005. godine, aplikacija broj 19354/02). Zadatak Ustavnog suda je da ispita da li su, eventualno, povrijeđena ili zanemarena ustavna prava (pravo na pravično suđenje, pravo na pristup sudu, pravo na djelotvoran pravni lijek i dr.), te da li je primjena zakona bila, eventualno, proizvoljna ili diskriminacijska.

36. Ustavni sud će se, dakle, izuzetno upustiti u ispitivanje načina na koji su nadležni sudovi utvrđivali činjenice i na tako utvrđene činjenice primijenili pozitivno-pravne propise, kada je očigledno da je u određenom postupku došlo do proizvoljnog postupanja redovnog suda, kako u postupku utvrđivanja činjenica, tako i primjene relevantnih pozitivno-pravnih propisa (vidi Ustavni sud, Odluka broj 311/04 od 22. aprila 2005. godine, stav 26). U kontekstu navedenog Ustavni sud podsjeća i da je u više svojih odluka ukazao da očigledna proizvoljnost u primjeni relevantnih propisa nikada ne može voditi ka jednom pravičnom postupku (vidi Ustavni sud, Odluka broj AP 1293/05 od 12. septembra 2006. godine, tačka 25. i dalje i *mutatis mutandis* Evropski sud, *Andelković protiv Srbije*, presuda od 9. aprila 2013. godine, tačka 24). Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud će u konkretnom slučaju, s obzirom na pitanja koja se postavljaju ovim apelacijama, ispitati da li su osporene odluke zasnovane na pogrešno utvrđenom činjeničnom stanju i pogrešnoj primjeni prava.

37. Ustavni sud zapaža da je RAK, postupajući po službenoj dužnosti, u skladu sa svojim ovlaštenjima utemeljenim u Zakonu o komunikacijama, pokrenula postupak radi utvrđivanja mogućeg kršenja relevantnih odredaba Kodeksa, odnosno Izbornog zakona, zbog emitovanja spornog programskog sadržaja u apelantovoj programskoj shemi tokom izborne kampanje. Naime, iz raspoloživih dokaza proizlazi da je RAK, ispitujući apelantov programski sadržaj, koji je emitovan u periodu od 12. do 21. septembra 2008. godine, došla do nespornog zaključka da je emitovanjem spornog programskog sadržaja apelant prekršio odredbe člana 4. (Govor mržnje) Kodeksa, odnosno poglavalja broj 16. (Mediji u izbornoj kampanji) Izbornog zakona. Ustavni sud zapaža da je RAK u osporenom rješenju dala detaljno obrazloženje o vremenskom emitovanju spornog spota, sadržaju spornog spota, osobama koje su se u spotu pojavljivale, porukama koje su se spornim spotom odašiljale i sl., pri čemu nije izostala detaljna analize spornog programskog sadržaja s jezičkog i vizuelnog aspekta. Ustavni sud također primjećuje da u osporenom rješenju nije izostalo ni argumentovano i detaljno obrazloženje, koje se ne čini proizvoljnim, niti u jednom segmentu. Konačno, Ustavni sud zapaža da je takav stav RAK-e potvrdilo i Vijeće RAK-e u žalbenom postupku, te Sud BiH u upravnom sporu (kao i o zahtjevu da osporenu presudu preispita Apelaciono vijeće Suda BiH), budući da su svi bili saglasni da u postupku u kojem je apelant

novčano kažnjen nije bilo proizvoljnosti, ni u pogledu činjeničnog stanja, niti u pogledu primjene prava, niti u pogledu ovlaštenja RAK-e da u predmetnom postupku postupa u skladu s relevantnim odredbama Zakona o komunikacijama.

38. Ustavni sud primjećuje da apelant prigovorima da se u konkretnom slučaju radi o prekršajnoj materiji, te da je shodno tome trebalo primijeniti relevantne odredbe Zakona o prekršajima, koji propisuje znatno niže kazne, a ne Zakon o komunikacijama, koji propisuje „drakonske“ kazne, zapravo suštinski ukazuje na neustavnost Zakona o komunikacijama, jer se prema apelantovoj ocjeni navedenim zakonom nisu mogla dati ovlaštenja RAK-i da postupa kao u konkretnom slučaju. Osim opširnih navoda usmjerenih u tom pravcu, apelant suštinski nije ukazao na koji su mu način tokom postupka, eventualno, bila uskraćena neka od prava koja se garantuju članom 6. stav 1. Evropske konvencije, jer nezadovoljstvo visinom izrečene novčane kazne, samo po sebi, ne pokreće pitanje kršenja garancija prava zagarantovanih Ustavom BiH i Evropskom konvencijom.

39. Dakle, Ustavni sud primjećuje da je apelant, kao nosilac dozvole za zemaljsko emitovanje TV programa, obavezan da postupa u skladu sa zakonskim okvirom kojim je regulisano ponašanje RTV stanica prilikom emitovanja programskog sadržaja, pa u takvim okolnostima primjena Zakona o komunikacijama, koji je donijelo u zakonitoj proceduri zakonodavno tijelo BiH i koji je javno objavljen u „Službenom glasniku BiH“, kao *lex specialis* u konkretnom slučaju, za Ustavni sud nije upitna. U vezi s tim Ustavni sud podsjeća da je Zakon o komunikacijama donesen na temelju ovlaštenja, odnosno odluke Visokog predstavnika (član V Aneksa 10 - Sporazum o implementaciji civilnog dijela Mirovnog ugovora) s ciljem sveobuhvatnog pristupa oblasti komunikacija, te s ciljem formiranja nezavisne Regulatorne agencije, u skladu s evropskom praksom, koja će se u svome radu oslanjati na stručnost i sposobnost članova Savjeta RAK-e i generalnog direktora. Ustavni sud također zapaža da je upravo odlukom Visokog predstavnika naglašeno da je neophodno obezbijediti uslove da se članovi Savjeta RAK-e i generalni direktor biraju isključivo na osnovu njihovog integriteta, znanja i profesionalnih vrijednosti, shodno proceduri propisanoj Zakonom o komunikacijama. U tom pravcu Ustavni sud podsjeća da je odredbom člana 1. stav 1. Zakona o komunikacijama precizirano da se navedenim zakonom reguliše oblast komunikacija u Bosni i Hercegovini, te se uspostavlja i rad RAK-e, kao nezavisnog tijela, u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine. Ustavni sud podsjeća da su Zakonom o komunikacijama RAK-i data ovlaštenja da sankcioniše ponašanja nosilaca dozvole, ukoliko ona nisu usklađena s relevantnih odredbama Kodeksa, Izbornog zakona i sl., kao u konkretnom slučaju. Ustavni sud dalje podsjeća na odredbu

člana 46. stav 1. Zakona o komunikacijama koja precizira da RAK, s ciljem da osigura poštivanje kodeksa rada i pravila, ima izvršna ovlaštenja u skladu s evropskom regulatornom praksom.

40. Zatim, Ustavni sud zapaža da se upravni postupak pred RAK-om provodi u skladu s Pravilnikom (koji je donesen u skladu sa Zakonom o komunikacijama) koji strankama omogućuje da ostvare i zaštite svoja prava i pravne interese (izjašnjenje, pružanje dokaza, uvid u dokaze drugih stranaka u postupku i sl.) (član 10. Pravilnika), te se strankama omogućuje pravo na žalbu Vijeću RAK-e, bez bilo kakvih ograničenja (član 29. Pravilnika). Osim navedenih mogućnosti apelant je imao priliku, ali je nije iskoristio, niti tvrdi da je bio spriječen u tome, da u okviru postupka pred RAK-om zahtijeva održavanje javne rasprave, shodno odredbi člana 14. stav 2. tačka b) Pravilnika. Dakle, Ustavni sud smatra da je apelant u postupku pred RAK-om imao punu procesnu zaštitu koja se garantuje članom 6. stav 1. Evropske konvencije. Konačno, Ustavni sud smatra bitnim da podsjeti da je apelant imao mogućnost (koju je iskoristio) da odluke RAK-e budu preispitane u postupcima pred Sudom BiH, u okviru upravnog spora, odnosno zahtijeva za zaštitu zakonitosti. U tom pravcu Ustavni sud se poziva na stav Evropskog suda da, ako postupak pred nekim organom ne ispunjava uslove iz člana 6. stav 1. Evropske konvencije, odnosno koji nema kvalitete „suda“, takav nedostatak se može nadoknaditi tako što će se omogućiti drugom tijelu koji ispunjava uslove iz člana 6. stav 1. Evropske konvencije da naknadno kontroliše odluku i postupak (vidi Evropski sud, *Bryan protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, aplikacija broj 19178/91, odluka od 22. novembra 1995. godine, stav 40).

41. Stoga, cijeneći postupak u cjelini Ustavni sud smatra da u ovom postupku, kada se isključivo zbog nezadovoljstva izrečenom novčanom kaznom ukazuje na neustavnost Zakona o komunikacijama, nema ništa što bi, eventualno, uputilo na opravdanost navedenog prigovora. Ustavni sud smatra da je postupak proveden u skladu s garancijama koje pruža člana 6. stav 1. Evropske konvencije, te stoga zaključuje da osporenim odlukama nije prekršeno apelantovo pravo na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije.

Pravo na slobodu izražavanja

42. Član II/3.h) Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

Sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode iz stava 2. ovog člana, što uključuje:

h) Slobodu izražavanja.

43. Član 10. Evropske konvencije glasi:

1. *Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu mišljenja i slobodu primanja i prenošenja informacija i ideja, bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprječava države da zahtijevaju dozvole za rad od radio, televizijskih i filmskih kompanija.*

2. *Ostvarivanje ovih sloboda, budući da uključuje obaveze i odgovornosti, može podlijegati takvim formalnostima, uvjetima, ograničenjima ili sankcijama predviđenim zakonom i koje (su) neophodne u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti, teritorijalnog integriteta ili javne sigurnosti, sprječavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja i morala, ugleda ili prava drugih, sprječavanja širenja povjerljivih informacija ili u interesu očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.*

44. Ustavni sud naglašava da je sloboda izražavanja *conditio sine qua non* funkcioniranja i opstanka svakog demokratskog društva i garancija svih drugih ljudskih prava i sloboda. Svaka restrikcija, uvjet, ograničenje ili bilo koja vrsta miješanja u slobodu izražavanja mogu se primijeniti samo na određeno ostvarivanje ove slobode, a sadržaj prava na slobodu izražavanja uvijek ostaje netaknut.

45. Ustavni sud ističe da član 10. Evropske konvencije prvim stavom definiše zaštićene slobode, a drugi stav propisuje okolnosti pod kojima se javna vlast može miješati u uživanje slobode izražavanja. Ovaj član štiti ne samo informacije i ideje koje su primljene pozitivno, ili se smatraju bezopasnim, ili prema njima nema stava, već i one koje vrijeđaju, šokiraju i uznemiravaju, i to je ono što zahtijeva tolerantnost i pluralizam bez kojih nema demokratskog društva (vidi Evropski sud, *Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, aplikacija broj 5493/72 presuda od 7. decembra 1976. godine). Zatim, Ustavni sud ističe da ovaj član ne garantuje potpuno neograničenu slobodu izražavanja, te da izvršavanje te slobode nosi sa sobom dužnosti i odgovornosti (vidi Evropski sud, *Europapress Holding d.o.o. protiv Hrvatske*, aplikacija broj 25333/06, presuda od 22. septembra 2009. godine). Kao što je navedeno u članu 10. stav 2. Evropske konvencije, sloboda izražavanja je ograničena izuzecima koji se moraju strogo tumačiti, a potreba da se postave bilo kakva ograničenja mora biti uvjerljivo utvrđena (vidi Evropski sud, *Skalka protiv Poljske*, aplikacija broj 43425/98, presuda od 27. maja 2003. godine, stav 32). Međutim, čak i kad se ograničavanjem prava želi zaštititi, npr. autoritet sudstva, ono se mora svesti na mjeru neophodnu u demokratskom društvu. To znači da ograničavanje prava ne smije prelaziti preko onog što se smatra neophodnim da bi se zaštitio određeni interes. Suštinski je važno da određeni cilj bude jasan, što znači da država mora biti u stanju da jasno ukaže na razlog ometanja prava i na koji način je to ometanje doprinijelo

postizanju cilja, u konkretnom slučaju, između ostalog, zaštiti medijskog prostora od emitovanja sadržaja koji potiče na etničku mržnju.

46. Ustavni sud podsjeća na to da stav 2. člana 10. Evropske konvencije zahtijeva da svako ograničenje prava na slobodu izražavanja mora biti predviđeno zakonom. Razlog za to je da lice mora imati mogućnost da predvidi s osnovanom sigurnošću posljedice svog djelovanja. To predstavlja zaštitu od proizvoljnosti u nametanju ograničenja prava na slobodu izražavanja. Istim članom je predviđeno da svako ograničavanje prava na slobodu izražavanja bude neophodno u demokratskom društvu radi zaštite određenih interesa.

47. Dakle, u skladu sa stavom 2. člana 10. Evropske konvencije, vlast se može miješati u ostvarivanje slobode izražavanja samo ako se ispune tri kumulativna uvjeta: a) miješanje je propisano zakonom, b) miješanje ima cilj da zaštiti jedan ili više predviđenih interesa ili vrijednosti i c) miješanje je neophodno u demokratskom društvu tako da se prilikom odlučjenja u predmetima koji se tiču slobode izražavanja moraju slijediti navedena tri uslova.

48. Ustavni sud podsjeća da je u društvima različitosti (etničkim, vjerskim, kulturnim), kao što je Bosna i Hercegovina, neophodno pronaći modus koji će pomiriti pravo na slobodu izražavanja s drugim pravima s kojima ovo pravo može doći u sukob, pri čemu treba naglasiti da sloboda izražavanja predstavlja jedan od temelja demokratskog društva. Prema stavu Evropskog suda sloboda izražavanja štiti, kako sadržaj izražavanja, tako i način na koji je iznesen, te se ne primjenjuje samo na izražavanja koja se smatraju korisnim ili neuvredljivim, već, kako je već naglašeno, i za ona koja mogu uvrijediti, šokirati ili uznemiriti (op. cit. *Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva*). Jedino ograničenje koje se zasniva na sadržaju, prema praksi Evropskog suda, odnosi se na širenje ideja kojima se promoviše nacistička ideologija, negira holokaust i poziva na mržnju i rasnu diskriminaciju (vidi, između ostalih, *Garaudy protiv Francuske*, no. 65831/01, presuda od 24. juna 2003. godine).

49. Zatim, Evropski sud je u brojnim odlukama posebno naglasio da tolerancija i pravo na jednako dostojanstvo svih ljudskih bića čini osnovu demokratskog pluralističkog društva, zbog čega je nekada potrebno u nekim demokratskim društvima sankcionisati ili čak spriječiti sve oblike izražavanja kojima se širi, podstiče, promoviše ili opravdava mržnja zasnovana na netoleranciji (uključujući vjersku netoleranciju), pod uslovom da su ograničenja i kazne koje se mogu izreći „proporcionalne legitimnom cilju koji se želi postići“ (vidi Evropski sud, *Müslüm Gündüz protiv Turske*, aplikacija broj 35071/97, presuda od 4. decembra 2003. godine), što upućuje na zaključak

da vlasti imaju obavezu da pronađu pravu mjeru i uspostave odgovarajući balans između suprotstavljenih prava i interesa.

50. Konačno, Ustavni sud podsjeća da ne postoji opšteprihvaćena definicija pojma „govora mržnje“, odnosno da se definicije tog pojma razlikuju i u međunarodnim dokumentima. Ustavni sud podsjeća da Evropski sud u svojim presudama nije dao preciznu definiciju pojma „govora mržnje“, već se u tom kontekstu u nekim svojim presudama poziva na „sve oblike izražavanja kojima se širi, podstiče, promoviše ili opravdava mržnja zasnovana na netoleranciji, što uključuje i vjersku netoleranciju“. U tom pravcu Ustavni sud smatra bitnim napomenuti da je s ciljem da spriječi govor mržnje Komitet ministara 1997. donio Preporuku (No. R (97) 20) (u daljnjem tekstu: Preporuka) u kojoj se govor mržnje definiše kao „svi oblici izražavanja kojima se širi, podstiče, promoviše ili opravdava rasna mržnja, ksenofobija, antisemitizam i drugi oblici mržnje zasnovane na netoleranciji, uključujući i netoleranciju izraženu agresivnim nacionalizmom i ekstremizmom i etnocentrizmom, diskriminacijom ili neprijateljstvom prema manjinama, imigrantima ili ljudima s imigrantskim porijeklom“.

51. Dovodeći navedeno u kontekst konkretnog slučaja Ustavni sud zapaža da relevantne odredbe Kodeksa propisuju osnovne principe programskih sadržaja koji se emituju u programima RTV stanica u BiH, u skladu sa Zakonom o komunikacijama i drugim pozitivno-pravnim domaćim i međunarodnim dokumentima. Isto tako, Ustavni sud podsjeća da se Kodeksom također utvrđuju pravila kojima se obezbjeđuju uslovi za osiguranje prava na slobodu izražavanja, kako je predviđeno Evropskom konvencijom, kao i drugim instrumentima navedenim u Ustavu Bosne i Hercegovine, uz istovremeno poštivanje opšteprihvaćenih standarda pristojnosti, nediskriminacije, tolerancije i sl. Tako odredba člana 4. Kodeksa govori o sadržajima koji nisu primjereni za emitovanje u programskim shemama RTV stanica, odnosno propisuje koji se programski sadržaji neće emitovati na RTV stanicama, pa je u stavu 1. tačka a) člana 4. Kodeksa navedeno da se, između ostalog, neće emitovati materijali koji svojim sadržajem i tonom prenose jasan i neposredan rizik od podsticanja etničke ili vjerske mržnje između zajednica u BiH. Ustavni sud zapaža da je RAK na temelju jezičke analize spornog programskog sadržaja u kojem se veliča lik i djelo Radovana Karadžića, koji se po optužnici Međunarodnog suda za ratne zločine u Hagu tereti za genocid, zaključila da takav programski sadržaj predstavlja jasan rizik od podsticanja, ne samo etničke i vjerske mržnje, već i na netoleranciju i netrpeljivost prema bilo kome ko misli drugačije.

52. Ustavni sud također zapaža da je RAK prilikom odlučanja posebno uzela u obzir vremenski kontekst emitovanja spornog programskog sadržaja (izborni period i period neposredno nakon hapšenja Radovana Karadžića). Zatim, Ustavni sud podsjeća da je RAK prilikom odlučanja uzela u

obzir da RTV stanice imaju slobodu u kreiranju programa, ali da ta sloboda podliježe specifičnom vidu odgovornosti posebno u Bosni i Hercegovini gdje su i danas prisutne brojne posljedice rata u svim sferama života, te da RTV stanice prilikom emitovanja programa moraju iskazivati prije svega visok stepen odgovornosti (autocenzura), te senzibiliziranost i toleranciju prema onima koji ne misle i ne razmišljaju na isti način. Dakle, Ustavni sud smatra da je apelant, kao odgovorno lice, morao biti svjestan mogućih posljedica koje takav programski sadržaj može izazvati kod njegovih neistomišljenika, te je morao biti svjestan činjenice da će se u vremenu globalizacije sporni programski sadržaj putem društvenih mreža vrlo brzo proširiti na područje cijele Bosne i Hercegovine i tako postati dostupan širem auditoriju, što je apelantu, u konačnici, i bio krajnji cilj, s obzirom na predizborno vrijeme. Ustavni sud smatra da su RAK i Sud BiH prilikom odlučanja uzeli u obzir sve okolnosti konkretnog slučaja i sporni programski sadržaj sagledali iz svih uglova kada su u emitovanom spornom sadržaju prepoznali elemente mogućeg podsticanja i raspirivanja nacionalne mržnje.

53. Imajući u vidu da su RAK i Sud BiH u konkretnom slučaju primijenili relevantne odredbe Kodeksa, Izbornog zakona i Zakona o komunikacijama, dakle, propise koji su javno objavljeni u „Službenom glasniku BiH“ i time postali dostupni svim građanima i pravnim licima u BiH, pa tako i apelantu, kao nosiocu dozvole za zemaljsko emitovanje TV programa, pri čemu nije izostala detaljna jezička analiza spornog programskog sadržaja, dakle u vremenskom, vizuelnom i sadržajnom kontekstu, Ustavni sud smatra da je novčano kažnjavanje bilo zakonito i u zakonom propisanoj proceduri, odnosno da je miješanje u konkretnom slučaju bilo u skladu sa zakonom.

54. Zatim, u vezi s pitanjem da li je ovo novčano kažnjavanje apelanta imalo legitiman cilj Ustavni sud smatra da je djelovanje RAK-e u konkretnom slučaju imalo za cilj da, u skladu sa zakonskim ovlaštenjima, zaštiti medijski prostor u BiH od svih zloupotreba koje nisu saglasne s relevantnim odredbama Kodeksa i Izbornog zakona. Osim toga, Ustavni sud podsjeća da se u mnogim međunarodnim dokumentima (vidi, Preporuka) traži od vlasti i javnih institucija na svim nivoima vlasti da se ne samo suzdrže od govora mržnje naročito u medijima, već i da ustanove zakonske okvire za tretiranje govora mržnje unutar građanskog, krivičnog i upravnog prava, što će omogućiti sudskim vlastima da usklade poštivanje slobode izražavanja s poštivanjem ljudskog dostojanstva i zaštitom ugleda i prava drugih. Ustavni sud zapaža da Bosna i Hercegovina nije u potpunosti uskladila svoj pravni okvir za sprečavanje govora mržnje s međunarodnim standardima i preporukama, ali da ustavna osnova, koja podrazumijeva direktnu primjenu međunarodnih standarda ljudskih prava i osnovnih sloboda, ostavlja dovoljno prostora za daljnje zakonodavno djelovanje s ciljem zaštite od „govora mržnje“.

55. U tom pravcu, Ustavni sud podsjeća da je s ciljem zaštite medijskog prostora u BiH od govora mržnje, koji je na razne načine prisutan u društvenoj i političkoj sceni, donesen Kodeks koji odredbom članom 4. propisuje koji se radio i televizijski programski sadržaji neće emitovati u programskim shemama radio i TV stanica (onaj programski sadržaj koji prenosi jasan i neposredan rizik od podsticanja etničke ili vjerske mržnje između zajednica u Bosni i Hercegovini, čega se apelant emitovanjem spornog programskog sadržaja očito nije pridržavao). Dakle, imajući u vidu jasan zakonski okvir koji reguliše ponašanje medija uopšte, a posebno njihovo ponašanje u vrijeme izborne kampanje, Ustavni sud smatra da je postupanje nadležnih organa u konkretnom slučaju imalo legitiman cilj. Naime, prema ocjeni Ustavnog suda RAK i Sud BiH su izrečenom novčanom sankcijom pronašli pravu mjeru za uspostavljanje odgovarajućeg balansa između suprotstavljenih prava i interesa, te se u okolnostima konkretnog slučaja izrečena sankcija čini srazmjernom s ciljem kojim se težilo.

56. S obzirom na navedeno, Ustavni sud zaključuje da su apelantovi navodi u vezi s kršenjem prava iz člana II/3.h) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 10. Evropske konvencije neosnovani, te da osporene odluke nisu prouzrokovale kršenje navedenog prava.

Pravo na imovinu

57. U vezi s apelantovim navodima kojim ukazuje na kršenje prava na imovinu u kontekstu visine izrečene kazne, Ustavni sud zapaža da ove navode apelant dovodi u kontekst kršenja prava na pravično suđenje, odnosno primjene materijalnog prava o čemu se Ustavni sud već izjasnio u prethodnim tačkama ove odluke u okviru razmatranja prava na pravično suđenje. Stoga, Ustavni sud i apelantove navode o kršenju prava na imovinu iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju smatra neosnovanim.

Ostali navodi

58. U vezi s apelantovim navodima kojim ukazuje na kršenje prava iz člana II/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 2. Evropske konvencije, člana II/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 3. Evropske konvencije, člana II/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 4. Evropske konvencije, člana II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 5. Evropske konvencije, člana II/3.g) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 9. Evropske konvencije, te konačno člana II/3.i) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 11. Evropske konvencije, Ustavni sud smatra da se ovi navodi ni na koji način ne mogu dovesti u vezu s predmetnim postupkom u okviru koga je apelant, kao pravno lice, novčano kažnjen zbog nepoštovanja relevantnih odredaba Kodeksa i Izbornog zakona. Ustavni sud

također ne može zaključiti na koji način se osporenim odlukama pokreće bilo koje pitanje iz navedenih prava. Stoga, Ustavni sud ove navode smatra neosnovanim.

VIII. Zaključak

59. Ustavni sud zaključuje da nije bilo kršenja prava iz člana II/3.e) i k) i člana 6. stav 1. Evropske konvencije i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvencije kada je apelant, kao nosilac dozvole za zemaljsko emitovanje TV programa, novčano kažnjen u postupku koji je regulisan odredbama Zakona o komunikacijama i drugim provedbenim aktima RAK-e, zbog emitovanja spornog programskog sadržaja koji u jezičkom, vizuelnom i vremenskom kontekstu emitovanja nije bio usklađen s relevantnim odredbama Kodeksa i Izbornog zakona.

60. Također, Ustavni sud zaključuje da nije bilo kršenja prava iz člana II/3.h) Ustava Bosne i Hercegovine kada je miješanje u apelantovo pravo na slobodu izražavanja bilo u skladu sa zakonom i težilo legitimnom cilju, te neophodno u demokratskom društvu i srazmjerno cilju kojem se težilo.

61. Na osnovu člana 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

62. Prema članu VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Valerija Galić