



■ Vodič za prelazak na digitalni sistem emitovanja

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju  
Predstavnicia za slobodu medija

Stavovi koje su autori izrazili u ovoj publikaciji, njihovi su lični stavovi i ne odražavaju stavove predstavnicie OEBS-a za slobodu medija.

Objavila Dunja Mijatović, predstavnicia OEBS-a za slobodu medija  
Uredili Nora Kovač i Majk Stoun

© 2013 Kancelarija predstavnicie OEBS-a za slobodu medija  
Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS)  
Wallnerstrasse 6  
A-1010 Beč, Austrija

Tel: + 43 1 514 36 68 00

Fax: + 43 1 514 36 68 02

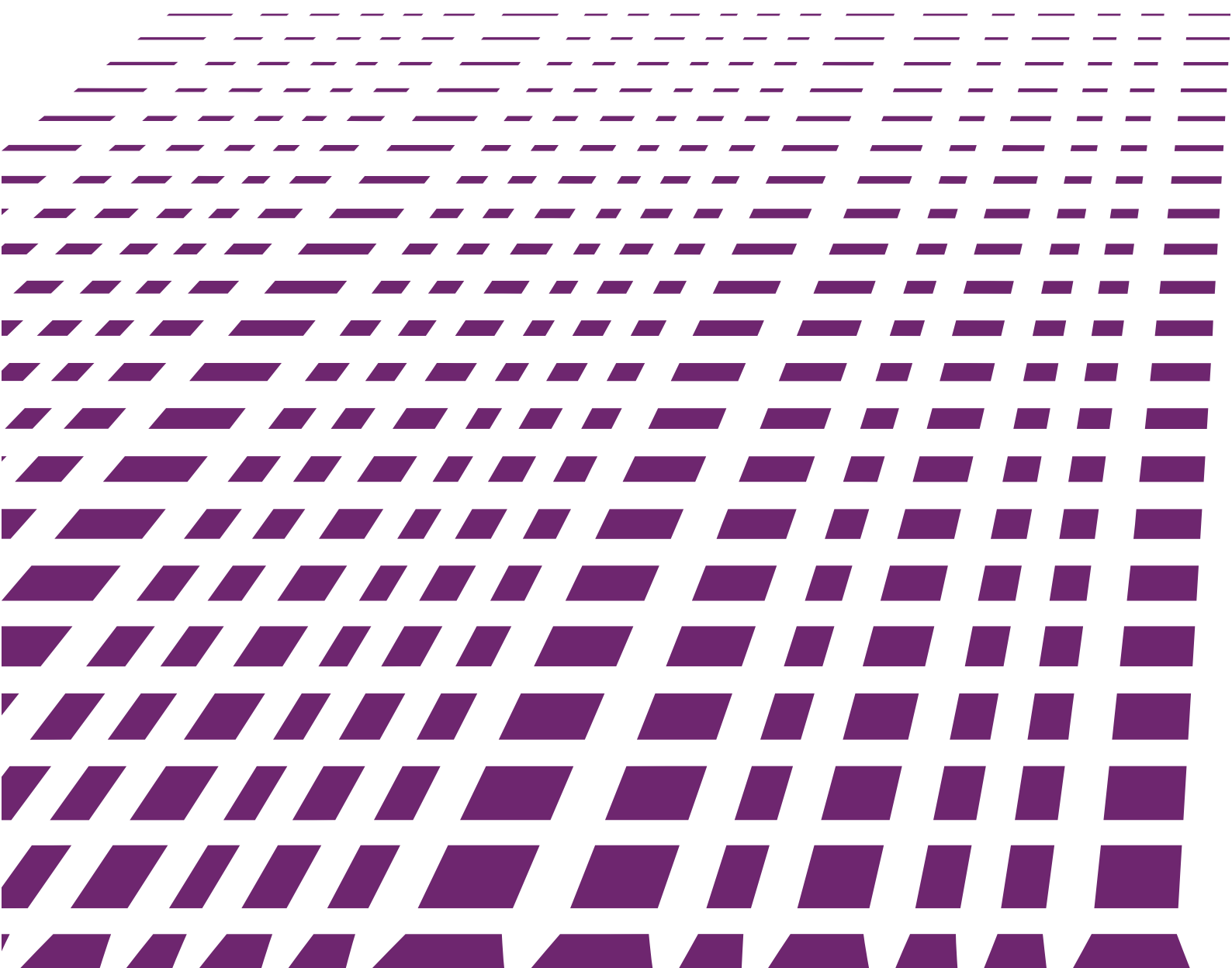
Email: [pm-fom@osce.org](mailto:pm-fom@osce.org)

<http://www.osce.org/fom>

ISBN 978-92-9234-699-7

- Vodič za prelazak na digitalni sistem emitovanja

Beč, 2013. godine



## Predgovor Dunje Mijatović

Dragi čitaoci,

Vodič pred vama bavi se prelaskom na digitalni sistem emitovanja, što je tehnološki proces koji će vam omogućiti pristup nekada nezamislivoj količini informacija putem televizije i radija. Ova novina će vam, takođe, lakše nego ikada ranije, omogućiti prenošenje informacija drugima. Međutim, razmere u kojima će se ova tehnologija koristiti za dobrobit ljudi, načini na koje ona može pomoći u izgradnji pluralističkog društva, i njena efikasnost u popunjavanju praznina u informacijama, koje su još uvek prisutne u mnogim područjima na teritoriji država članica OEBS-a, u velikoj meri će zavisiti od zakona o medijima i politika rada koje definišu prelazak na digitalni sistem emitovanja.

Ukoliko se realizuje na ispravan način, prelazak na digitalni sistem emitovanja može da doprinese očuvanju ljudskih prava i sloboda, uključujući tu i slobodu medija i pravo na pristup informacijama. Ukoliko svi akteri uključeni u proces budu saradivali, uključujući tu i emitere, producente, distributere i udruženja korisnika usluga, nastaće medijsko okruženje koje štiti pluralizam mišljenja i slobodu izražavanja. Vlasti moraju verovati da će pružanje raznovrsnih informacija građanima samo učvrstiti njihovo demokratsko društvo. Dobro informisani ljudi donose odluke na osnovu informacija, a te odluke nezamenjivi su temelj na kojem se demokratska društva mogu dalje graditi.

Već živimo u digitalnom dobu, dobu u kojem je moguće graditi istinski demokratsku kulturu, uz učešće svih činilaca društva. Cilj ovog vodiča je da se pruži praktična pomoć onim državama članicama OEBS-a koje će se suočiti sa procesom prelaska na digitalni sistem emitovanja u predstojećem periodu. Verzija pred vama, predstavlja dopunjenu verziju, koju je 2009. godine objavio moj uvaženi prethodnik, gospodin Miklós Harasti. Za taj zadatak, bila su angažovana dva najuglednija međunarodna eksperta u ovoj oblasti, dr Katrin Najman Metkalf i dr Andrej Rihter.

Vodič predstavlja sveobuhvatni pregled pitanja koja moraju da razmotre svi akteri koji učestvuju u procesu prelaska na digitalni sistem emitovanja, te sadrži i pozitivne i negativne primere iz prakse.

Kao što svi znamo, digitalna revolucija manifestuje se u različitim oblicima, a prelazak sa zemaljskog na digitalno emitovanje samo je jedan od njih. Uticaj digitalnih tehnologija na društvo je univerzalan. Novi mediji uticali su na društvo u još većoj meri nego što je to bio slučaj s elektronskim medijima pre samo nekoliko decenija. Sa novim tehnologijama u oblasti medija, možemo da ostvarimo pristup i da koristimo bilo koji izvor informacija po našem izboru, bilo gde, bilo kada i na bilo koji način.

Međutim, da li ove nove tehnologije menjaju naša osnovna gledišta o slobodi medija? Možda to mogu učiniti. Sloboda medija i sloboda govora u digitalnom dobu znače dati svakome, ne samo nekolicini ljudi koji poseduju ili kontrolišu tradicionalna sredstva masovne komunikacije, priliku da koriste ove nove tehnologije, da ostvare učešće, da stupe u interakciju, da grade dijalog i razgovaraju o onome o čemu žele da razgovaraju, bez obzira na to da li se radi o politici, pitanjima od javnog interesa ili popularnoj kulturi. Drugim rečima, digitalizacija nam svima može dati mogućnost izbora da se uključimo u dijalog.

Zašto je dijalog tako važan? Odgovor je jednostavan: jer dozvoljava ljudima da se izraze, da ostvare uticaj, pa možda čak i da promene mišljenje sagovornika. Kada ljudi od starog naprave novo, kada proizvode i stvaraju, svojim učešćem u društvu, oni ostvaruju svoju slobodu.

U ovom procesu vlasti imaju nezamenjivu ulogu. Olakšavanje pristupa informacijama i distribucija informacija vodi kontinuiranom učenju, ali i stvara mogućnosti za bliže društveno povezivanje i bliži odnos između onih koji plasiraju informacije i onih koji ih primaju. Tradicionalni mediji za masovnu komunikaciju, posebno u državama u tranziciji, prolaze kroz proces transformacije. Svi smo svjesni činjenice da prelazak na digitalni sistem

emitovanja, ukoliko se realizuje u duhu slobode medija, može da dovede do veće raznovrsnosti usluga u ovoj oblasti, uključujući tu interaktivni prenos podataka, televiziju visoke rezolucije, programe posebnih sadržaja i programe koji se plaćaju pojedinačno, koji su bolje prilagođeni potrebama publike, te elektronsko poslovanje.

Raspoloživost većeg broja frekvencija u digitalnom emitovanju znači da oskudica u pogledu broja frekvencija ne može više da služi kao glavni izgovor za pomno regulisanje elektronskih medija od strane vlasti. Uz nove tehnologije, koje radikalno menjaju komunikacioni i medijski pejzaž, dovedene su u pitanje uobičajene pretpostavke u vezi sa regulisanjem rada emitera, a u mnogo slučajeva stara pravila postala su kontraproduktivna. U vremenu brzih tehnoloških promena, kontrola medija od strane vlasti sve češće je nepravedna, neopravdana i, na kraju, neodrživa.

Naš cilj, i cilj ovog vodiča je da se pronađe način za jačanje slobode medija u digitalnom dobu. Do sada smo uočavali velike razlike u pogledu ostvarenog nivoa slobode medija i medijskog pluralizma u državama članicama OEBS-a. Iako su, uopšteno govoreći, raspoložive informacije mnogobrojnije i lakše dostupne nego što je to bio slučaj ranije, novi propisi i restriktivne mere u mnogim državama ograničavaju prilike koje mogu da ponude novi mediji i prelazak na digitalni sistem emitovanja.

Ovaj vodič živi je dokument. Treba ga dopunjavati i revidirati onako kako to nalažu okolnosti. Ukoliko u bilo kom trenutku poželite da postavite pitanje, date sugestiju ili komentar, molimo da se obratite službenicima naše Kancelarije.

Nadamo se da će vam ovaj vodič biti od koristi.

Dunja Mijatović

Beč, novembar 2010. godine

## Autori:

Dr Katrin Najman Metkalf, profesorka i šefica Katedre za propise i tehnologiju pri Tehnološkom univerzitetu u Talinu, ekspert za propise o komunikacijama (katrinmetcalf@hotmail.com)

i

Dr Andrej Rihter, profesor na Fakultetu za žurnalistiku pri Državnom univerzitetu u Moskvi, ekspert za medije i zakone o telekomunikacijama (richter.andrei@gmail.com)

## Po nalogu:

Kancelarije predstavnice OEBS-a za slobodu medija  
Dopunjeno i objavljeno u novembru 2010. godine



# Sadržaj

<b>I. Sažetak</b> .....	9
<b>II. Uputstva za kreatore politika rada i građane o onome što bi trebalo i ne bi trebalo činiti</b> .....	17
<b>III. PREPORUKE</b> .....	21
<b>IV. TERMINOLOGIJA</b> .....	27
<b>V. VODIČ ZA DIGITALIZACIJU</b> .....	33
<b>1. Poglavlje: Uvod</b> .....	34
1.1 Zašto preći na digitalni sistem emitovanja? .....	34
1.2 Situacija u svetu u pogledu zakonskih odredaba .....	35
1.3 Trenutno stanje u Evropi .....	38
1.4 Sadržaj i cilj ovog vodiča .....	39
<b>2. Poglavlje: Pitanje infrastrukture – Kako izbeći monopolizaciju?</b> .....	41
2.1 Propisi o konkurenciji i digitalizacija .....	41
2.2 Pristup pogonima za prenos signala .....	44
2.3 Preporuke Saveta Evrope o pluralitetu medija .....	47
2.4 Koncentracija .....	49
2.5 Odabir emitera .....	52
<b>3. Poglavlje: Programi u digitalnom dobu - Kako izbeći monopolizaciju?</b> .....	55
3.1 Pluralizam sadržaja .....	55
3.2 Obaveze u pogledu sadržaja .....	60

<b>4.</b>	<b>Poglavlje: Emitovanje javnih RTV servisa u digitalnom dobu..</b>	<b>62</b>
<b>5.</b>	<b>Poglavlje: Strategija - proces planiranja .....</b>	<b>68</b>
5.1	Plan .....	68
5.2	Učešće javnosti u planiranju digitalizacije .....	71
5.3	Pomoć za javnost.....	73
5.4.	Zakon.....	75
<b>6.</b>	<b>Poglavlje: Gledaoci - društvena i ekonomska pitanja .....</b>	<b>79</b>
6.1	Društvena i ekonomska pitanja i pristup programu .....	79
6.2	Pluralizam, a ne samo mnoštvo kanala .....	80
6.3	Subvencionisanje opreme za prijem.....	81
6.4	Obaveza pružanja univerzalne usluge.....	84
6.5	Interoperabilnost .....	86
6.6	Zaštita potrošača .....	88
<b>7.</b>	<b>Poglavlje: Emiteri - ekonomska i tehnička pitanja.....</b>	<b>90</b>
7.1	Investicije u digitalizaciju.....	90
7.2.	Platforma prenosa signala .....	94
7.3	Prihod emitera .....	95
7.4	Državna pomoć.....	96
<b>8.</b>	<b>Poglavlje: Regulatorno telo - pitanja licenciranja.....</b>	<b>100</b>
8.1	Proces licenciranja.....	100
8.2	Primeri licenciranja digitalnog emitovanja .....	102
8.3	Uloga regulatornog tela .....	106
8.4	Moratorijum .....	109
8.5	Državno emitovanje.....	110
8.6	Isključenje analognog emitovanja.....	112
<b>VI.</b>	<b>Dodatak: Relevantni međunarodni dokumenti.....</b>	<b>115</b>

# I. SAŽETAK



## **Kako digitalizacija može da doprinese slobodi medija?**

Digitalni sistem emitovanja predstavlja drugačiji način slanja signala, pakovanja signala kojim se prenosi sadržaj koji se emituje, te primanja i dekodiranja signala. Digitalna televizija može da prenosi mnogo veći broj kanala od analogne i da oslobodi spektar koji se može koristiti za niz usluga.

Na taj način, digitalizacija stvara prilike za slobodan protok informacija i stvaranje pluralističkog medijskog okruženja. Sa stanovišta slobode medija, nova tehnologija bi dozvolila korisnicima da traže i prime više informacija i ideja putem medija koji se bave emitovanjem. Ona i emiterima pruža više prilika da prenesu informacije široj javnosti.

Da bi se taj cilj i ostvario, proces prelaska na digitalni sistem emitovanja treba da bude zasnovan na zakonima o radu medija i politici rada koja štiti i jača slobodu izražavanja, slobodu medija i pristup informacijama. Osim, ukoliko državne vlasti i regulatorna tela ne uzmu u obzir određena pravila i principe, postoji veliki rizik negativnog efekta prelaska na digitalni sistem televizijskog emitovanja, uključujući tu i dalju monopolizaciju medijskog tržišta od strane države ili drugih aktera, manje medijskog pluralizma, nove prepreke ostvarenju kulturološke i jezičke različitosti i slobodnom međunarodnom protoku informacija.

Proces digitalizacije emitovanja je proces koji traje u cijelom svijetu. Međunarodna unija za telekomunikacije (International Telecommunications Union – ITU) odredila je 2015. godinu kao godinu kada će biti isključeno analogno televizijsko emitovanje u regionu koji obuhvata i Evropu.

### **Države snose odgovornost za sve probleme u vezi sa slobodom medija koji su nastali zbog digitalizacije.**

U ovom trenutku, digitalizacijom televizije upravljaju vlade koje usvajaju planove digitalizacije i utvrđuju raspored aktivnosti koje će dovesti do prelaska na digitalni sistem emitovanja. Isključivanjem postojećeg analognog

sistema emitovanja, vlasti i državna regulatorna tela pojačavaju digitalni signal i pružaju građanima veći izbor finansijski pristupačnih digitalnih programskih varijanti.

### **Socijalna i ekonomska pitanja**

Sa digitalnim emitovanjem povezana su i važna socijalna i ekonomska pitanja. Veoma je važno uzeti u obzir gledište građana i baviti se ljudima, a ne teritorijama. Države bi trebalo da obezbede univerzalni pristup masovnim medijima, uključujući tu i manjinske i ugrožene grupe građana. Ugroženim grupama možda će biti potrebna posebna podrška, poput pomoći u nabavci opreme za prijem digitalnog signala. Pravila o pružanju te pomoći moraju odgovarati prilikama u državi. Veoma je važno informisati ljude o prednostima digitalizacije. Pri izradi plana digitalizacije, veoma je važno razmotriti i pitanja koja se odnose na zaštitu potrošača.

Propisivanjem rigoroznih uslova i uvođenjem mera kontrole, cena novih usluga trebalo bi da spreči preduzeća, kojima je dodeljeno pravo na pružanje usluga putem digitalnog emitovanja, da prenesu troškove na građane.

### **Pluralizam medija i digitalizacija**

Dominacija državnih emitera negativno se odražava na pluralizam medija, u okolnostima kada se emiteri koriste kao sredstvo za širenje propagande i kada se upuštaju u neravnopravnu borbu sa privatnim emiterima. Čini se da je takav oblik zloupotrebe slobode medija posebno prisutan u procesu prelaska na digitalni sistem emitovanja.

Evropski sud za ljudska prava naglasio je da proces izdavanja licenci mora da obuhvata dovoljne garancije sprečavanja samovolje, uključujući tu i obavezu davanja odgovarajućeg obrazloženja odluka organa za izdavanje licenci, u slučajevima odbijanja zahteva za izdavanje licence za emitovanje.

Licencirani emiteri trebalo bi da imaju obavezu, koja bi trebalo da bude strogo propisana zakonom, da pruže široki spektar digitalnih kanala, koji, u najvećoj meri, omogućavaju formiranje različitih mišljenja.

Digitalizacija, koja će dovesti do više mogućnosti, u početku sa sobom nosi rizik prevelike koncentracije, na koji je potrebno odgovoriti odredbama zakona o konkurenciji. U nekim situacijama koncentracija može da bude prihvaćena, ukoliko postoje garancije očuvanja različitih mišljenja. U ovoj oblasti neophodan je nadzor regulatornih tela.

Činjenica da će korisnicima biti potrebna nova oprema (dekoderi za prijem digitalnog signala tzv. set-top boksovi), te da će emiterima biti potrebna nova oprema za prenos, može dovesti do manje mogućnosti izbora u prelaznom periodu. Metod odabran za uvođenje dekodera digitalnog signala trebalo bi da na transparentan način ublaži i skрати trajanje privremenog perioda sa manje mogućnosti izbora.

Moratorijum na izdavanje licenci za emitovanje neophodan je korak u procesu prelaska na digitalni sistem emitovanja, jer omogućava regulatornim telima da sačine planove i efikasno iskoriste raspoloživi spektar. Međutim, ima primera koji ukazuju na činjenicu da je moratorijum bio korišćen za ostvarenje političkih ciljeva, da bi se nezavisni emiteri sprečili u emitovanju programa. Takve pojave treba sprečiti.

Postoji i zabrinutost zbog činjenice da sa prelaskom na digitalni sistem emitovanja mali lokalni privatni emiteri koji emituju putem zemaljske mreže neće moći ući na tržište bez pomoći spolja. U Evropi je usvojen niz mera, kojima se garantuje pristup digitalnim mrežama postojećim emiterima i pružaocima usluga distribucije sadržaja (content provider). Od mrežnih operatera može se tražiti da ponude fer, transparentne i nediskriminatorne uslove. Mrežni operateri, kao i operateri platformi mogu da imaju obavezu objavljivanja cenovnika tehničkih usluga, koje nude pružaocima usluga distribucije sadržaja.

Monopolizacija se može javiti kao problem na nivou pružalaca usluga programa (programme provider), a posebno u domenu pružanja usluga. Odredbe propisa, kojima se utvrđuju pravila pristupa, trebalo bi da omogućе da postojanje samo jednog mrežnog operatera ne uzrokuje probleme. Potrebno je udovoljiti svim zahtevima za pristup, na komercijalnoj osnovi.

### **Budućnost javnog emitovanja u digitalnom dobu**

Javno emitovanje i dalje je jedno od osnovnih sredstava za ostvarenje demokratije. Kroz svoju ponudu objektivnog izveštavanja o važnim događajima, predstavljanje niza različitih mišljenja i programskih sadržaja visokog kvaliteta, sistem javnog emitovanja nezamenjivi je garant slobodnih i transparentnih izbora, borbe protiv govora mržnje i zaštite manjinskih kultura u jednom društvu. U digitalnom dobu, važnost postojanja sistema javnog emitovanja, bez oglašavanja, samo se povećava. Digitalne tehnologije nude mogućnost širenja spektra raspoloživih programa unutar sistema javnog emitovanja. Ovde je posebno zanimljiva ekspanzija digitalnog javnog emitovanja kakva je zabeležena u Velikoj Britaniji.

Zajednički model u Evropi zasniva se na kreiranju nekoliko multipleksa, uključujući tu i pakete besplatnih kanala, dostupnih svima koji raspolazu odgovarajućom opremom za prijem signala. Paket besplatnih kanala uključuje raznovrsne kanale, koji zadovoljavaju različite potrebe i interese, pri čemu ti paketi uvek sadrže kanale javnih emitera. Pluralizam, koji ne podrazumeva samo veliki broj kanala, ovde ima veoma veliki značaj. Pristup informacijama i smanjenje neravnopravnosti ne ostvaruju se automatski, samo zahvaljujući velikom broju kanala. Važno je ostvariti istinsku raznovrsnost. Prema tome, usluge javnih emitera, i neprikosnoveni pluralizam koji oni sa sobom nose, moraju biti sastavni i nezaobilazni element reforme ostvarene uvođenjem digitalizacije.

## Licenciranje

Jedan od ključnih principa digitalnog emitovanja jeste odvajanje licence za pogon za prenos signala (platforma) od one za programski sadržaj. Način odabira emitera koji će ostvariti učešće u kreiranju multipleksa, kao i u sastavu besplatnih (socijalnih) paketa, mora da ostane transparentan i podložan kritici javnosti.

Ukoliko su već prisutni problemi zbog monopola i dominacije, digitalizacijom dolazi do njihovog usložnjavanja. Oni koji imaju monopol, imaće ga još više. To znači da je tokom procesa potrebno pozabaviti se i tim problemima. Pravo vlasništva, i sa njim povezana pravila izjašnjavanja o vlasništvu, osmišljena u interesu ograničavanja koncentracije medija, još više dobijaju na značaju.

Evropska platforma regulatornih tela (The European Platform of Regulatory Authorities – EPRA) ukazuje na značaj regulisanja pristupa novim tehničkim kapacitetima. U ovoj oblasti, uloga državnih tela za regulisanje emitovanja ima veliki značaj. Pravila konkursne procedure moraju da budu u širokoj primeni pri dodeli tehničkih kapaciteta, nasuprot aukcijama koje se češće koriste pri dodeli spektra za potrebe pružanja telekomunikacionih usluga. U svakom slučaju, pravo na prenos kanala digitalne zemaljske televizije (digital terrestrial television - DTT) putem antene mora da bude predmet dodele, pod strogo propisanim uslovima.

Univerzalna pokrivenost i slobodan pristup digitalnim audeo-vizuelnim uslugama za sve građane, još je jedan princip koji se mora poštovati pri izdavanju licenci za prelazak na digitalni sistem emitovanja. Digitalna televizija će doneti informaciono društvo u svaki dom. Prema tome, važno je izbeći isključivanje, a posebno isključivanje iz korišćenja usluga prijema besplatnih kanala transnacionalnih televizijskih programa.



## Oprema i infrastruktura

Kao što je to slučaj s opremom drugih namena, umesto pomoći države ili uz tu pomoć, proizvođačima opreme upućuju se podsticaji da proizvode različite vrste uređaja, po povoljnim cenama. Države u kojima je digitalizacija sprovedena na samom početku, promovisale su konkurenciju među proizvođačima, čime su postigle široku rasprostranjenost set-top boksova povoljne cene, kao i mogućnost pristupa složenijim tipovima uređaja.

Međutim, obezbeđenje međusobne kompatibilnosti različitih vrsta opreme (interoperabilnost) ostaje trajan zadatak. U Evropskoj uniji snažno se promoviše interoperabilnost, jer ona evropsko tržište čini privlačnijim za proizvođače opreme. Standardi podležu zahtevima industrije. Operateri digitalnih platformi treba da teže primeni otvorenog aplikacionog programskog interfejsa (API), koji je usklađen s evropskim standardima i koji omogućava migraciju sa jednog sistema na drugi.

Troškovi izgradnje infrastrukture, kao i utvrđivanje tela koje će snositi te troškove, predstavljaju izazov. Rizik koji sa sobom nosi mogućnost bankrota emitera takođe bi se negativno odrazio na pluralizam i raznovrsnost ponude. Partnerstvo između vlasti, emitera, mrežnih operatera i proizvođača opreme, predstavlja jedan od mogućih načina finansiranja. Model koji će biti primenjen u praksi zavisiće od strukture sektora emitovanja u konkretnoj državi.

Inicijalni troškovi su visoki, a veća primamljivost digitalnog emitovanja ostvaruje se samo nakon određenog vremena, i uz određene troškove. Od privatnih emitera očekuje se da snose deo troškova, što je i razumljivo. S druge strane, potrebno je imati na umu činjenicu da se može ukazati potreba za određenim podsticajima. Činjenica da je došlo do pada zarade od oglašavanja u Evropi i da je tržište prilično neprivačno, predstavlja problem.

Potrebno je koristiti postojeću infrastrukturu u najvećoj mogućoj meri. Deljenje infrastrukture jedan je od načina za ostvarenje smanjenja troškova. To je takođe opravdano sa stanovišta zaštite okoline.

Ne sme se dozvoliti da digitalizacija stane ili da dovede do dominacije vlasnika pogona za prenos ili operatera. Pravila kojima se omogućava pristup pogonima za prenos od suštinskog su značaja. Njihova privatizacija i strukturalno odvajanje od velikog su značaja, i ne sme se dozvoliti da se digitalizacija koristi kao izgovor za usporavanje tog procesa.

### **Planiranje digitalizacije**

Važno je planirati digitalizaciju, a proces planiranja potrebno je započeti što je moguće pre. Pre svega, potrebno je odgovoriti na neka osnovna pitanja, da bi se utvrdilo da li je država spremna za digitalizaciju. Potrebno je da postoji transparentan poredak u sektoru emitovanja, pluralizam i raznovrsnost u emitovanju i funkcionalno i nezavisno regulatorno telo.

Prvi korak obično je usvajanje plana digitalizacije (od strane vlade ili parlamenta). Emiteri i regulatorno telo moraju da budu uključeni u izradu plana, kojim bi, između ostalog, bile utvrđene i potrebne izmene i dopune zakona, kojima bi se omogućila i podstakla digitalizacija. Svi privremeni moratorijumi ili udruživanje resursa u prelaznom periodu, za kojima se može ukazati potreba, moraju da budu utvrđeni planom. Pre usvajanja, nacrt plana mora da bude stavljen na uvid javnosti i podložen kritici građana i stručnjaka. Može se ukazati i potreba za osnivanjem posebnog tela, koje će biti nadležno za digitalizaciju.

Ne treba obustavljati emitovanje analognog televizijskog signala, sve dok se ne ostvari skoro univerzalna pokrivenost digitalnim signalom. Proces prelaska na digitalno emitovanje trebalo bi da bude podložen zakonima tržišta, ali uz koordiniran pristup. Iako je u onim državama koje su prve realizovale ovaj proces, na početku digitalizacije najčešće korištena MPEG 2 tehnologija, sada se uglavnom koristi tehnologija MPEG 4. Postoje prednosti koje sa sobom nosi prelazak na MPEG 4, međutim to je moguće realizovati samo ukoliko na samom početku procesa postoji opredeljenje za takav pristup.

# II. UPUTSTVA ZA KREATORE POLITIKA RADA I GRAĐANE O ONOME ŠTA BI TREBALO I NE BI TREBALO ČINITI



- Proces prelaska na digitalni sistem emitovanja **trebalo bi** utemeljiti na zakonima o medijima i politikama rada kojima se štite ljudska prava i slobode, uključujući tu i slobodu izražavanja, slobodu medija i pravo na pristup informacijama.
- Izrada nacrt zakonskog okvira i strategije digitalnog emitovanja **trebalo bi** da bude proces u koji građani imaju potpuni uvid. Usvojena strategija treba da dovede do izrade novih propisa koji će biti predloženi na uvid i razmatranje parlamentu i gde će biti i usvojeni, i ne bi trebalo, umesto toga, pribegavati donošenju administrativnih odluka ili predsedničkih uredbi.
- **Trebalo bi** sačiniti plan digitalizacije za čiju će izradu biti zaduženo nadležno telo (ministarstvo ili regulatorno telo), uz učešće svih zainteresovanih strana, uključujući tu emitere i pružaoce usluga.
- U izradu plana prelaska na digitalni sistem emitovanja i njegovo sprovođenje trebalo bi uključiti državne institucije nadležne za emitovanje (ili državna regulatorna tela).
- **Trebalo bi** izbegavati isključivanje korisnika usluga, posebno njihovo isključivanje iz korišćenja besplatnih usluga i transnacionalnih televizijskih programa.
- **Trebalo bi** utvrditi datum isključivanja analognog signala, uz upozorenje da nijedan deo stanovništva ne bi ostao uskraćen za usluge digitalne zemaljske televizije.
- **Trebalo bi** razmotriti pitanja zaštite interesa potrošača, kao što su mogućnost promene operatera i korišćenje opreme koja je kompatibilna s ostalim uređajima.
- **Trebalo bi** organizovati kampanje informisanja javnosti o digitalizaciji.
- **Trebalo bi** od vlasnika predajnika tražiti pružanje univerzalnih usluga.
- **Trebalo bi** uvesti moratorijum na izdavanje dozvola za emitovanje, jer se na taj način regulatornim telima omogućava da planiraju i efikasno iskoriste raspoloživi spektar. Moratorijum ne bi trebalo koristiti u političke svrhe, da bi se nezavisnim emiterima onemogućilo emitovanje programa.

- **Trebalo bi** garantovati pristup digitalnim mrežama postojećim emiterima koji program emituju putem zemaljske mreže. Državni javni emiter treba da ima zagarantovano mjesto.
- **Trebalo bi** iskoristiti digitalizaciju za proširenje spektra raspoloživih programa javnih emitera. Ekspanzija sistema javnog emitovanja trebalo bi da ima jasnu vrednost kao javna usluga.
- **Trebalo bi** razdvojiti licence za predajnike (platforma) od licenci za sadržaj programa. Ne sme se dozvoliti da za vreme digitalizacije izdavanje licenci postane proces zasnovan na neobjektivnom i netransparentnom pristupu.
- **Trebalo bi** omogućiti da je procedura za odabir i sastav besplatnog (socijalnog) paketa programa transparentna i podložna kritici javnosti.
- **Trebalo bi** razmotriti partnerstvo između organa vlasti, emitera, mrežnih operatera i proizvođača, kao jedan od načina za finansiranje digitalizacije.
- **Trebalo bi** podstaći građane da započnu sa planiranjem prelaska na digitalni sistem emitovanja i da ne čekaju do poslednjeg trenutka.
- **Trebalo bi** uveriti građane da će analogni televizijski sadržaji ubrzo biti prošlost i da su troškovi prelaska na digitalnu televiziju razumni.
- **Trebalo bi** misliti na interese građana i jasno obrazložiti gledaocima razloge za prelazak na digitalni sistem emitovanja, kao i vremenski rok za realizaciju tog procesa.
- **Trebalo bi** uključiti sve aktere koji učestvuju u radu sistema, emitere, proizvođače, distributere, te udruženja korisnika usluga. Za uspešnu realizaciju kampanje informisanja, neophodna je saradnja.
- **Ne bi trebalo** živeti u uverenju da više digitalnih kanala, samo po sebi, znači pluralizam mišljenja i slobodu izražavanja.
- **Ne bi trebalo** zanemariti potrebu pružanja posebne podrške ugroženim grupama građana, kroz pružanje pomoći u nabavci opreme za prijem digitalnog signala.
- **Ne bi trebalo** dozvoliti da postojanje samo jednog mrežnog operatera dovede do problema i ograniči konkurentno nadmetanje između emitera i drugih pružalaca usluga distribucije sadržaja.

- **Ne bi trebalo** kreirati pakete državne pomoći na način koji pogoduje jednom komercijalnom operateru na štetu drugih. Vlade bi trebalo da se uzdrže od stvaranja pretpostavki za prelazak na digitalno emitovanje samo za državne emitere, tamo gde oni još uvek postoje.
- **Ne bi trebalo** zanemariti tehnološku neutralnost u pogledu primene različitih platformi. Trebalo bi biti fleksibilan.
- **Ne bi trebalo** podsticati nepotrebnu zamenu televizijskih prijemnika.
- **Ne bi trebalo** paničiti. Proces digitalizacije bi trebalo da prođe bez dramatičnih najava. Digitalizacija je izazov, treba ga savladati!

**Digitalizacija neće rešiti hronične probleme u sektoru emitovanja, poput uplitanja vlasti, monopola, problema u oblasti strukture, nedovoljno snažnih regulatornih tela ili nedovoljno snažnih emitera. Ti problemi moraju da budu rešeni pre digitalizacije, istovremeno sa procesom planiranja digitalizacije.**

# III. PREPORUKE



## Sloboda medija i pluralizam

- Tokom procesa prelaska na digitalni sistem emitovanja vlade i državna regulatorna tela trebalo bi da preduzmu mere, radi jačanja pluralizma sadržaja i sprečavanja koncentracije imovine u sektoru emitovanja.

## Socijalna i ekonomska pitanja

- U procesu prelaska na digitalni sistem emitovanja trebalo bi uzeti u obzir interese građana, kao i interese i ograničenja svih kategorija emitera, posebno nekomercijalnih, lokalnih i regionalnih emitera.
- Vlade i državna regulatorna tela trebalo bi da preduzmu posebne mere, radi omogućavanja poštovanja principa zaštite maloletnih lica i ljudskog dostojanstva i sprečavanja podsticanja na nasilje i mržnju. Razvojem tehnoloških sredstava, kojima se roditeljima omogućava kontrola pristupa različitim sadržajima, ne umanjuje se odgovornost emitera i pružalaca usluga.
- Ugroženim grupama trebalo bi pružiti podršku, da bi i pripadnici tih grupa mogli da dođu do potrebne opreme za prijem signala. Odluke o tome da li će određene grupe dobiti subvencije za nabavku opreme, po kojem osnovu i na koji način, moraju se donositi uz razmatranje konkretne situacije u državi.

## Sistem javnog emitovanja

- Nove tehnologije trebalo bi da služe ostvarenju opštih ciljeva vlade i promovisanju i digitalnog i javnog emitovanja. Takva mogućnost, ipak, ne treba da dovodi u nepovoljan položaj privatne emitere, ni da sprečava razvoj nezavisnog sektora televizijskog emitovanja. Ekspanzija sistema javnog emitovanja trebalo bi da ima jasnu vrednost kao javna usluga.
- Pri odabiru programskih paketa koji će biti zastupljeni u okviru različitih platformi, neophodno je obezbediti bogatstvo i raznovrsnost programskih



sadržaja. Javni emiteri moraju da imaju zagantovano mesto, uz primenu pravila obaveznog emitovanja kanala javnih emitera.

- Kako je to sugerisano u Preporuci (2003)9 Komiteta ministara pri Savetu Evrope, obaveze proistekle iz pravila o obaveznom emitovanju kanala javnih emitera, koje nameću države članice, moraju da budu razumne. Te obaveze moraju da budu proporcionalne i transparentne u pogledu postojanja jasno definisanih ciljeva ostvarenja opštih interesa, i mogu, ukoliko je to potrebno, da obuhvate i obavezu isplate odgovarajuće nadoknade.

### **Zakonodavne reforme, licenciranje**

- Proces prelaska na digitalni sistem emitovanja trebalo bi da bude zasnovan na zakonima o medijima i politikama rada, kojima je moguće obezbediti očuvanje i jačanje zaštite ljudskih prava i sloboda, uključujući tu i slobodu izražavanja, slobodu medija i pravo na pristup informacijama.
- Države bi trebalo da izrade zakonodavni okvir i strategiju prelaska na digitalni sistem emitovanja. Takvom strategijom trebalo bi nastojati promovisati saradnju među operaterima, komplementarne platforme, kompatibilnost dekodera i dostupnost većeg izbora sadržaja, uključujući tu i besplatne televizijske usluge.
- Proces izrade strategije trebalo bi da bude u potpunosti otvoren kritici javnosti, u interesu stvaranja garancija ostvarenja bogatstva i raznolikosti usluga, te pristupa većem broju kvalitetnih programa. Usvojena strategija trebalo bi da dovede do izrade novih propisa dostavljenih parlamentu na razmatranje i usvajanje, umjesto pribjegavanja donošenju odluka na nivou vlade ili predsjednika države.
- Treba sačiniti plan digitalizacije, za čiju će izradu biti zaduženo nadležno telo (ministarstvo ili regulatorno telo), uz učešće svih zainteresovanih strana, uključujući tu emitere i pružaoce usluga.
- Proces utvrđivanja pravila mora da bude otvoren za javnost, te je potrebno sprovesti i javnu kampanju, radi informisanja građana.

- Potrebno je posvetiti posebnu pažnju procesu izdavanja licenci, koji mora da bude nepristrasan i transparentan.
- Licence za programe biće razdvojene od licenci za tehničke pogone za prenos signala, a za izdavanje obe vrste licenci biće nadležno nezavisno regulatorno telo.
- Programi pomoći države biće pažljivo osmišljeni, da se jedan komercijalni operater ne bi neopravdano doveo u povoljniji položaj u odnosu na ostale. Liberalizacija i privatizacija u oblasti medija i komunikacija trebalo bi da se odvija istovremeno sa pripremama za digitalizaciju.

### **Oprema i infrastruktura**

- Državna tela za emitovanje (ili državna regulatorna tela) trebalo bi da se u sve većoj meri uključuju u proces prelaska na digitalni sistem emitovanja, jer je njihova tehnička, ekonomska i pravna stručna ekspertiza od presudnog značaja za izradu najpodesnijeg regulatornog okvira.
- Nezavisnost regulatornih tela i tela nadležnih za izdavanje licenci veoma je važna za uspešno ostvarenje njihove funkcije i trebalo bi je postići i održavati na osnovu zakona i prakse.
- Vlade bi trebalo da se uzdrže od stvaranja pretpostavki za prelazak na digitalno emitovanje samo za državne emitere, tamo gde oni još uvijek postoje.
- Vlasnicima pogona za prenos signala preporučuje se da poštuju obavezu pružanja univerzalnih usluga, čije će sprovođenje biti pod nadzorom nezavisnog regulatornog tela.
- Regulatorno telo će pratiti primenu pravila o pristupu, da bi omogućilo konkurentno nadmetanje između različitih kompanija, čak i u slučaju postojanja skromnih kapaciteta za prenos signala.
- Oprema bi trebalo da bude interoperabilna. Standardi moraju da budu prilagođeni zahtevima tržišta, uz nadzor regulatornog tela.

## Planiranje digitalizacije

- Digitalizacija neće rešiti hronične probleme u sektoru emitovanja, poput uplitanja vlasti, monopola, problema u oblasti strukture, nedovoljno snažnih regulatornih tela ili nedovoljno snažnih emitera. Ti problemi moraju da budu rešeni pre digitalizacije, istovremeno sa procesom planiranja digitalizacije.
- Trebalo bi utvrditi datum isključivanja analognog signala, uz upozorenje, da nijedan deo stanovništva ne bi ostao uskraćen za usluge digitalne zemaljske televizije. Datum isključenja analognog signala, iako u praksi dovodi do situacije da emiteri počinju bržim tempom da realizuju proces prelaska na digitalni sistem emitovanja, treba revidirati ukoliko se ukaže opasnost uskraćivanja usluga delu stanovništva. Zbog toga se takođe preporučuje praćenje razvoja događaja u domenu celokupnog digitalnog okruženja.



# IV. TERMINOLOGIJA<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Pri izradi poglavlja, pod naslovom: „Terminologija“, u velikoj mjeri je korišćen Rečnik pojmova u oblasti digitalne televizije u izdanju Evropskog audio-vizuelnog opservatorija iz 2004. godine. Za više informacija vidi: [www.obs.coe.int/oea\\_publ/iris\\_special/2004\\_01.html](http://www.obs.coe.int/oea_publ/iris_special/2004_01.html), kao i Rečnik pojmova digitalnog TV prenosa, u izdanju Federalne komisije SAD za komunikacije. Za više informacija vidi: [www.dtv.gov/glossary.html](http://www.dtv.gov/glossary.html)

**Analogno emitovanje** – kodira televizijski video i audio-signal i vrši njegov prenos u analognom obliku (radi se o sistemu u kojem poruka koja se prenosi emitovanim signalom predstavlja sistem namernih varijacija amplitude i/ili frekvencije signala). Svi sistemi koji su prethodili digitalnoj televiziji (na primer, NTSC), analogni su televizijski sistemi. Analogna tehnologija koristi se u proteklih 50 godina, radi prenosa konvencionalnog televizijskog signala gledaocima.

**Aplikacioni programski interfejs (API)** – ključna je komponenta set-top boksa (vidi dole). On čini vezu s operativnim sistemom set-top boksa, na kom je zasnovan aplikativni softver. Budući da je API softverska platforma za sve ostale aplikacije, izvorni zakonom zaštićeni API može se iskoristiti da bi se set-top boks pretvorio u sredstvo za ograničenje pristupa. Ukoliko se tehnički podaci sadržani unutar API platforme drže u tajnosti, stručnjaci za izradu softvera nemaju mogućnosti izrade podesnih softverskih rešenja, te uređaji ostaju nekompatibilni s ostalim elementima sistema.

**Komplementarnost** – izraz koji se koristi za različite tehnologije ili druge sisteme kada oni doprinose funkcionisanju celine i kada mogu da funkcionišu zajedno.

**Dekoderi** – budući da je znatan deo digitalnih programa, i to ne samo televizijskih programa koji se plaćaju, kodiran, mogućnost prijemnih uređaja da dekodiraju taj signal predstavlja važan aspekt. Dekodiranje se ostvaruje korišćenjem dekodera.

**Digitalna dividenda** – radio-spektar oslobođen usled prelaska s analognog na digitalni sistem emitovanja.

**Digitalizacija** – prvi korak u procesu emitovanja digitalnog televizijskog signala, koji se ostvaruje korišćenjem konvertera analognog u digitalni signal, koji kodira izvorni analogni signal. U širem smislu, digitalizacija označava

proces pretvaranja sistema analognog emitovanja u sistem digitalne televizije i radija.

**Elektronski programski vodič (EPG)** - Aplikacija zasnovana na aplikacionom programskom interfejsu (vidi gore) set-top boksa (vidi dole). Da bi EPG radio, mora da bude interoperabilan s API platformom. EPG sadrži informacije u stvarnom vremenu, koje su potpunije od onih sadržanih u osnovnom navigatoru, i koji preciziraju tekući, kao i predstojeći programski sadržaj određenog kanala. Korišćenjem EPG-a, gledaoci mogu da dobiju i dodatne informacije o programima. On takođe može da sadrži video-isečke i slike.

**Besplatno emitovanje** – sadržaji koje može primiti svako ko raspolaže odgovarajućom opremom, bez posebne naknade.

**Televizija visoke rezolucije (HDTV)** – pruža prenos slike rezolucije od više od 700 linija vertikalno i više od 1000 piksela (vidi dole) horizontalno. Slika se emituje u formatu 16:9. U Evropi je ostvaren veoma mali pomak ka uvođenju HDTV, budući da se postojeći televizijski sistem smatra zadovoljavajućim.

**Interoperabilnost** – sposobnost uređaja i mašina da međusobno funkcionišu i komuniciraju jednim jezikom, konkretno, mogućnost ispravnog rada softvera i hardvera različitih proizvođača.

**Migracija** – API (vidi gore) platforme koje su trenutno dostupne na tržištu i odgovarajući set-top boksovi (vidi dolje) trebalo bi da budu napravljeni na način kojim se omogućava njihova kompatibilnost sa novijim proizvodima, te da bi se sprečilo zastarevanje starijih varijanti set-top boksova.

**Multipleks (MUX)** – spajanje više tokova podataka, da bi se formirao jedan jedinstven tok, koji kasnije ponovo može da se razdvoji.

**Obaveza emitovanja kanala javnih emitera (must carry)** – zakonska obaveza kablovskih operatera da prenose analognim ili digitalnim signalom programe lokalnih i javnih emitera.

**Piksel** – kombinacija dve reči i to reči slika (picture) i riječi elemenat. Pikseli su sitni uzorci video-informacija, „kvadratići“ koji se spajaju, da bi formirali celu sliku. Piksel je najmanja površina televizijske slike, koju je moguće preneti putem sistema i prikazati na ekranu.

**Platforma digitalne televizije** – sve tehničke i tehnološke komponente potrebne za prenos programa od proizvođača do gledalaca.

**Oprema za prijem signala** – sve vrste opreme koja služi za prijem emitovanog signala svih vrsta.

**Regulatorno telo** – propisima o emitovanju obično se propisuju i ovlašćenja za izdavanje licenci emiterima, praćenje emitera u pogledu ispunjavanja njihovih zakonskih obaveza, i izricanje sankcija u slučaju nepoštovanja tih obaveza. Ovim uobičajenim funkcijama moguće je dodati i funkciju organizovanja i koordiniranja aktivnosti u oblasti emitovanja.

**Pružaoци usluga** – kompanije koje građanima pružaju komunikacione usluge (mreže, telekomunikacioni sistemi, Internet itd). Pružaoци usluga obično nisu odgovorni za sadržaj koji se prenosi korišćenjem sistema komunikacije, već samo za isporuku signala.

**Set-top boks** – uređaj potreban za prijem signala digitalne televizije. Izvana, ovaj uređaj veoma je sličan odranije poznatom prijemniku satelitskog televizijskog signala (receiver), koji je spojen na TV preijmnik. Set-top boks dobio je ime zbog svog uobičajenog položaja na gornjoj (top) površini televizijskog prijemnika (TV set). Takođe je poznat i pod nazivom: „integrisani



prijemnik i dekomoder“ (IRD). Njegov glavni zadatak je da izvrši dekompresiju i dekodiranje toka podataka, da bi u televizijski prijemnik mogao da uputi normalan signal.

**Spektar** – opseg elektromagnetskih radio-frekvencija koji se koristi u prenosu radio-signala, podataka i video-signala.

**Standardi** – uvođenje standarda podrazumeva postizanje sporazuma, ili preuzimanje obaveza u pogledu specifikacije nove tehnologije. U Evropi je većinu standarda u ovoj oblasti izradila i uvela u upotrebu DVB grupa (Grupa za digitalno video-emitovanje – Digital Video Broadcasting Group), stručni konzorcijum koji se sastoji od više od 300 emitera, proizvođača, mrežnih operatera, softverskih inženjera, regulatornih tela i drugih predstavnika ove delatnosti, iz više od 35 država.

**Prekogranična televizija** – pojam koji se pretežno koristi u evropskom pravu (propisima koje donosi EU i Savet Evrope), a označava televizijske programe, čiji se prenos vrši i izvan granica pojedinih država.

**Pogon za prenos signala** – prostorije, oprema i sistemi koji se koriste za prenos komunikacionog signala. Pojam prenos može da se odnosi na različite tehnologije, dok pojam pogon obuhvata svu opremu i ostale materijalne resurse (tornjevi, zgrade itd.)

**Oprema za prenos** – uži pojam od pojma pogona za prenos signala koji obuhvata konkretnu opremu, poput antena, kablova i druge srodne opreme.

**Univerzalna pokrivenost** – signal (koji se prenosi emitovanjem ili drugim sredstvom komunikacije) koji dolazi do gotovo celokupnog stanovništva određenog područja.

**Obaveza pružanja univerzalne usluge** – pravni izraz koji označava obavezu države da omogući da svako ima mogućnost pristupa i korišćenja određenih usluga koje se smatraju osnovnim uslugama, bez obzira na imovinsko stanje, mesto prebivališta ili ostale faktore. Obaveza pružanja univerzalne usluge obuhvata komunalne usluge, poput snabdijevanja električnom energijom, vodom, kao i komunikacione usluge, telekomunikacije i određene usluge javnog prevoza. Obavezu pružanja univerzalne usluge obično realizuju ovlašćena licencirana privatna preduzeća, ali odgovornost države je da omogući pružanje usluga, obuhvaćenih ovom obavezom, svim građanima.

**Video na zahtev** – znači da se traženi programi ne emituju odmah, već se njihovo emitovanje vrši sredstvima odgođenog emitovanja, što znači da gledaoci ne mogu da gledaju film ili drugi program u trenutku kada ga naruče, već da im se omogućava gledanje programa po njihovom izboru u određeno vreme.

# V. VODIČ ZA DIGITALIZACIJU



## 1. Poglavlje: Uvod

Ovaj vodič bavi se digitalizacijom emitovanja, posebno televizijskog emitovanja i daje pojašnjenja određenih pitanja, koja je potrebno uzeti u obzir prilikom planiranja digitalizacije. Vodič je namenjen svima koji učestvuju u procesu, bez obzira da li se radi o zakonodavcima, regulatornim telima koja sprovode pravila, emiterima, stručnjacima za medije ili građanima koji predstavljaju širu publiku.

Digitalizacija je trajan proces koji će u određenom trenutku zahvatiti sve države. Ona je posledica odluka koje je donela Međunarodna unija za telekomunikacije (ITU – International Telecommunications Union), globalno telo nadležno za komunikacije.

Brojne su prednosti digitalnog emitovanja, kao što su: mogućnost obuhvatanja mnogo većeg broja kanala spektrom raspoloživih radio-frekvencija i mogućnost pružanja boljeg kvaliteta emitovanja. Digitalizacija je, stoga, pozitivan korak, sa stanovišta slobode medija. Međutim, važno je na ispravan način planirati realizaciju ovog procesa, budući da postoje brojni izazovi na koje je potrebno odgovoriti, da bi se izbegle negativne posledice ove velike promene u sferi emitovanja.

Ovaj vodič pomaže da se objasne načini planiranja procesa digitalizacije, kao i koraci koji će obezbediti da ona ima pozitivan uticaj na slobodu medija, kao i na mogućnost izbora i kvalitet usluge za gledaoce.

### 1.1. Zašto preći na digitalni sistem emitovanja?

Digitalizacija podrazumeva drugačiji način slanja signala, drugačiji način pakovanja signala koji se emituje i drugačiji način (i opremu) za prijem i dekodiranje signala. Digitalna televizija može da prenosi mnogo veći broj kanala od analogne televizije, čime će biti oslobođen spektar, koji se,

potom, može da koristi za niz drugih usluga, kao što su: televizijske usluge standardne ili visoke rezolucije, bežična veza, lokalna televizija, bežična kućna čvorišta itd.

Na ovaj način stvaraju se nove prilike za razvoj slobodnih i raznovrsnih masovnih medija. Sa stanovišta slobode medija, nova tehnologija može da omogući gledaocima da traže i prime više informacija i ideja. Ona takođe može da pruži emiterima više prilika za prenošenje informacija građanima.

Međutim, da bi to bilo moguće postići, proces prelaska na digitalni sistem emitovanja trebalo bi da bude zasnovan na zakonima o medijima i politikama rada kojima se štite i jačaju ljudska prava i slobode, uključujući tu i slobodu izražavanja, slobodu medija i pravo na pristup informacijama. Ukoliko državne vlasti i regulatorna tela zanemare određena pravila i principe, postoji veliki rizik negativnih posledica prelaska na digitalni sistem emitovanja, kao što su: dalja monopolizacija medijskog tržišta od strane državnih i drugih aktera, manje medijskog pluralizma, nove prepreke ostvarenju kulturološke i jezičke različitosti i manje prilika za međunarodni protok informacija.

Proces digitalizacije u toku je u celom svetu. Međunarodna unija za telekomunikacije (ITU) odredila je 2015. godinu kao godinu kada će biti isključeno emitovanje analognog televizijskog signala u regionu, u čiji sastav ulazi Evropa i delovi srednje Azije. Potreba za uvođenjem digitalizacije proističe iz međunarodnih zakonskih obaveza (budući da su praktično skoro sve države sveta članice Međunarodne unije za telekomunikacije), međutim, svaka pojedinačna država opredeliće se za način na koji će ona biti realizovana, uz uvažavanje određenih parametara.

## **1.2. Situacija u svetu u pogledu zakonskih odredaba**

Ovaj vodič zasnovan je na osnovnim spoznajama o slobodi medija, koje proističu iz brojnih akata Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju

(OEBS). Kao što je to opštepoznato, OEBS smatra da su „nezavisni mediji neophodni za postojanje slobodnog i otvorenog društva i odgovornih sistema vladanja, te da imaju posebnu važnost u očuvanju ljudskih prava i osnovnih sloboda.“<sup>1</sup> U brojnim prilikama, države članice OEBS-a potvrdile su da je „sloboda izražavanja osnovno ljudsko pravo i osnovni elemenat demokratskog društva. U tom pogledu, nezavisni i raznovrsni mediji od suštinskog su značaja za postojanje slobodnog i otvorenog društva i odgovornih sistema vladanja“. One su takođe preuzele obavezu zaštite ovog prava<sup>2</sup>, kao osnovnog principa OEBS-a.

Garancije ostvarenja prava na slobodu izražavanja sadržane su u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima, Rezoluciji Generalne skupštine Ujedinjenih nacija, kao i u Međunarodnom sporazumu o građanskim i političkim pravima, zakonski obavezujućem sporazumu za sve države članice OEBS-a. Sloboda izražavanja takođe je zagantovana odredbama Evropske konvencije o ljudskim pravima, koju je potpisala većina država članica OEBS-a. Međunarodna tela i sudovi veoma su jasni u pogledu tvrdnje da sloboda izražavanja i pravo na pristup informacijama predstavljaju jedno od najvažnijih ljudskih prava. Nema nikakve sumnje da je sloboda izražavanja međusobno povezana sa slobodom medija. Evropski sud za ljudska prava utvrdio je sledeće:

Sloboda štampe pruža građanima jedno od najboljih sredstava za otkrivanje činjenica i formiranje mišljenja o idejama i stavovima njihovih političkih vođa. Konkretno, ona političarima pruža priliku da razmišljaju i izražavaju komentare o pitanjima koja zaokupljaju građane, ona, prema

1 Stav 26. Moskovske deklaracije proistekle iz sastanka KEBS-a održanog tokom Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS-a, u oktobru 1991. godine. Vidi, takođe stav II 26 Izveštaja upućenog Savetu KEBS-a proistekao iz seminara eksperata za demokratske institucije, koji je KEBS organizovao u Oslu, u novembru 1991. godine. / Sloboda izražavanja, slobodan protok informacija, sloboda medija: KEBS/OEBS: glavne odredbe 1975-2007. Objavljeno na stranici [http://www.osce.org/fom/item\\_11\\_30426.html](http://www.osce.org/fom/item_11_30426.html)

2 Stav 36. dokumenta, pod naslovom: „Prema istinskom partnerstvu u novom dobu“, usvojenog na samitu KEBS-a, održanom u Budimpešti 1994. godine. Vidi, takođe stav 27 Deklaracije sa samita OEBS-a, održanog u Istanbulu, 1999. godine. / Sloboda izražavanja, slobodan protok informacija, sloboda medija: KEBS/OEBS: glavne odredbe 1975-2007. Objavljeno na stranici, [http://www.osce.org/fom/item\\_11\\_30426.html](http://www.osce.org/fom/item_11_30426.html)

tome, omogućava svima da učestvuju u slobodnoj političkoj raspravi, koja je u samom središtu koncepta demokratskog društva<sup>3</sup>.

Iako je u demokratskom društvu moguće regulisati i ograničiti slobodu medija, takva ograničenja, u skladu s obavezama država članica prema OEBS-u, uvek moraju da budu propisana zakonom, i u skladu sa standardima<sup>4</sup>.

Sloboda medija podrazumeva garancije postojanja javne, državne, privatne i lokalne televizije, najuticajnijeg sredstva masovne komunikacije. Međunarodni standardi koji se odnose na televiziju pobrojani su u brojnim propisima. Njima se utvrđuju mogućnosti ograničavanja slobode emitovanja, kao i određeni standardi u pogledu licenciranja i ostalih oblika regulisanja emitovanja.

Kancelarija predstavnika OEBS-a za slobodu medija nije prvo međunarodno telo koje se bavi pitanjem digitalizacije. Evropska unija (EU), Savet Evrope, Evropska radio-difuzna unija (EBU), Međunarodna unija za telekomunikacije (ITU), i druge organizacije, pružale su pomoć i smernice u realizaciji ovog složenog procesa.<sup>5</sup> Ovaj vodič zasnovan je na međunarodnim standardima koje su propisale Organizacija ujedinjenih nacija i druge gorenavedene organizacije, a odnose se na države članice OEBS-a. Savet Evrope, sa svojim mnogobrojnim članstvom (47 država članica 2010. godine) objavio je veliki broj neobavezujućih preporuka o pitanjima od značaja za medije, uključujući tu i digitalizaciju. Evropska unija nadležna je za izdavanje

3 Castells protiv Španije, 24. april 1992. godine, predmet broj: 11798/85, stav 43.

4 Stav (9.1) dokumenta potpisanog na sastanku održanom u Kopenhagenu (Konferencija o ljudskoj dimenziji KEBS-a, juni 1990. godine). Stav 26. Moskvske deklaracije proistekle iz sastanka KEBS-a, održanog tokom Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS-a, u oktobru 1991. godine. / Sloboda izražavanja, slobodan protok informacija, sloboda medija: KEBS/OEBS: glavne odredbe 1975-2007. Objavljeno na stranici, [http://www.osce.org/fom/item\\_11\\_30426.html](http://www.osce.org/fom/item_11_30426.html)

5 U velikoj meri koristili smo IRIS Merlin, bazu podataka koja sadrži informacije pravnog karaktera, koje se odnose na sektor audio-vizuelnog emitovanja u Evropi. Bazu podataka izradio je Evropski audio-vizuelni opservatorijum u Strasbourgu. Vidi, takođe i <http://www.article19.org/pdfs/press/romania-submission-on-digital-switchover-standards.pdf>, za više informacija o prelasku na digitalni sistem emitovanja u Rumuniji, u izdanju Organizacije Article 19, London, 2008. godine, evidencioni broj: Law/2008/11/Romania.

zakonskih akata koji su obavezujući za njene države članice. Iako Evropska unija ima samo 27 država članica, druge države često koriste njene zakonske akte kao model ili ih uključuju u formi standarda u sporazume koje Evropska unija zaključuje sa drugim državama.

### **1.3. Trenutno stanje u Evropi**

U Evropi se izvjesno vreme sprovode eksperimenti sa digitalnim emitovanjem. Signal digitalne televizije emitovan je u Evropi po prvi put 1998. godine, u Velikoj Britaniji, a potom i 2000. godine u Španiji. Obe države eksperimentisale su sa paketima besplatnih kanala i onih čije se emitovanje plaća. Kompanije koje se bave emitovanjem subvencionirale su nabavku digitalnih prijemnika u nadi da će privući dovoljno zainteresovanih korisnika, da bi mogli da ostvare dobit. Nedovoljno interesovanje potrošača, te konkurencija ostalih satelitskih TV stanica i drugih usluga, dovele su do neuspešnog ishoda oba pokušaja.

Postojeći pristup u Evropi razlikuje se od prvobitnih eksperimenata, jer procesom sada upravljaju vlade koje usvajaju planove digitalizacije i utvrđuju raspored aktivnosti obuhvaćenih prelaskom na digitalni sistem emitovanja, čime obavezuju i privatne i javne emitere i gledaoce na vršenje potrebnih promena. Postupak prelaska na digitalni sistem emitovanja znači i preduzimanje mera kojima se omogućava da su građani prilagodili postojeće ili nabavili nove televizijske prijemnike i opremu za snimanje, da bi mogli da prime digitalni signal. Prvi takav prenos realizovan je u Berlinu u Nemačkoj, 2002. godine. Prva država koja je prešla na digitalni sistem emitovanja bila je Finska, 2006. godine (proces je u potpunosti okončan 2007. godine). Države članice EU preuzele su obavezu okončanja procesa do 2012. godine, iako su neke (poput Grčke) zatražile produženje roka u trajanju od nekoliko godina. Do 2010. godine, proces je u potpunosti realizovan u Nemačkoj, Danskoj, Finskoj, Luksemburgu, Holandiji i Švedskoj. Tokom 2010. godine, proces prelaska na digitalni sistem emitovanja biće završen u Austriji, Estoniji, Letoniji (Latviji), Malti, Španiji i Sloveniji.



Isključivanjem postojećeg sistema za analogno emitovanje, vlasti i državna regulatorna tela pojačaće digitalni signal i građanima pružiti mogućnost izbora između više finansijski pristupačnih opcija.

Iako nema sumnje da države članice OEBS-a imaju punu slobodu da proces prelaska regulišu na način koji smatraju najpodesnijim, njihove vlade i regulatorna tela imaju obavezu proisteklu iz međunarodnih sporazuma i konvencija da promovišu, poštuju i štite slobodu izražavanja i slobodu medija.

#### **1.4. Sadržaj i svrha ovog vodiča**

Ovaj vodič daje odgovore na pitanje koje su zakonske odredbe (promene postojećih zakona, nove zakone i druge pravne instrumente) i regulatorne intervencije potrebne da bi se dozvolila i omogućila digitalizacija i da bi se njome moglo upravljati. Vodič se ne bavi tehničkim aspektima digitalizacije, ni onim njenim aspektima koji se tiču autorskih prava.

Ovaj vodič sadrži analizu nekoliko primera iz prakse koji se odnose na prelazak na digitalni sistem emitovanja i precizira odgovarajuće preporuke, te navodi kako dobre tako i loše primere iz prakse.

Vodič se pretežno bavi televizijom, iako se veći deo opštih pitanja podjednako odnosi i na televiziju i na radio. Pojava digitalnog audio-emitovanja (DAB) zabeležena je u Evropi tokom osamdesetih godina prošlog veka. Ovaj način emitovanja trebalo je da zameni analogni FM/AM sistem u sferi emitovanja na nivou države i na lokalnom nivou. Emitovanje programa korišćenjem ove tehnologije u upotrebi je od sredine devedesetih godina prošlog veka. Digitalni radio ima i svoje probleme. Naime, analogni radio-prijemnici često su dostupni po veoma pristupačnoj ceni; većina ljudi raspolaže sa nekoliko takvih uređaja i nisu zainteresovani za skuplje digitalne

prijemnike. Analogni radio već pruža mogućnost prijema signala velikog broja stanica. Oslobađanje spektra uvođenjem digitalnog radio-emitovanja teže je u pogledu realizacije, i manje važno od oslobađanja spektra, koje bi bilo ostvareno uvođenjem digitalne televizije.

## 2. Poglavlje: Pitanje infrastrukture – Kako izbeći monopolizaciju?

Zbog različite prirode odnosa između pružalaca usluga distribucije sadržaja i vlasnika pogona za prenos signala u sistemu digitalnog emitovanja, gde skupi i složeni pogoni za prenos signala mogu da predstavljaju tzv. „usko grlo“, važno je onemogućiti nekolicini emitera da monopolišu tržište emitovanja. Pri izradi zakona i propisa, potrebno je posvetiti posebnu pažnju stvaranju pretpostavki za ostvarenje pluralizma i raznovrsnosti ponude.

Ovim poglavljem objašnjava se ono što zakonodavci i regulatorna tela moraju da učine da bi izbegli monopolizaciju i obezbedili konkurenciju među emiterima, kao i pluralizam i raznovrsnost programskih sadržaja.

### 2.1. Propisi o konkurenciji i digitalizacija

U tržišnoj ekonomiji u kojoj vlada slobodna konkurencija, cilj propisa je da omoguće nadmetanje, uprkos pokušajima manipulisanja konkurentskim nadmetanjem do kojih dolazi dogovorom između više kompanija, ili delovanjem pojedinačnih kompanija koje su dovoljno snažne da umanje uticaj svojih konkurenata. Takvi propisi zajedničkim imenom se nazivaju propisi o konkurenciji, a njihovu primenu obično omogućava nezavisno telo nadležno za konkurenciju. Način primene propisa o konkurenciji i izuzeci do kojih može doći, zavise ne samo od konkretne delatnosti, već i od strukture tržišta i odnosa ponude i potražnje.

Osim navedenih razlika, postoje i posebna pravila koja se odnose na sektore koje je, iz objektivnih razloga, potrebno tretirati na drugačiji način. Razloge takvog drugačijeg tretmana moguće je pronaći u dve situacije, od kojih je prva prirodni monopol koji se javlja usled korišćenja posebne infrastrukture (mreže), ili posebne prirode roba i usluga koje je u prošlosti pružala država. Neki od primera takvih usluga su snabdevanje energijom i vodom

i komunikacione usluge. U tim sektorima, propisi o konkurenciji moraju da obezbede mogućnost postojanja konkurencije, te primenu posebnih pravila prilikom pružanja ovih osnovnih usluga. U terminologiji propisa o konkurenciji, pojam „osnovna pretpostavka“ može da označava mrežu ili drugu infrastrukturu, ali se takođe može odnositi i na potrebu pribavljanja posebne dozvole, radi obavljanja delatnosti, kao što je, na primer, licenca.

Uloga vlasti je da omogući održavanje konkurencije u najvećoj mogućoj meri. U većini društava u kojima vlada tržišna ekonomija, sa liberalizovanim sistemom pružanja osnovnih usluga, ovaj zadatak održavanja konkurencije zajednički realizuju telo nadležno za konkurenciju i druga tela nadležna za regulisanje rada posebnih sektora. Jedan od najvažnijih zadataka tela koje reguliše rad posebnog sektora jeste da omogući da su uslovi korišćenja infrastrukture pravični i da se jednako primenjuju na sve. Na primer, pružaocima usluga fiksne telefonije mora da bude dozvoljeno da koriste mrežu kablova pod uslovima koji im omogućavaju konkurentno nadmetanje, bez obzira na vlasništvo nad mrežom. Ukoliko vlasnik mreže takođe pruža usluge, posebno je važno obezbediti da on svojim delovanjem ne sputava konkurenciju. Zbog toga je veoma uobičajeno da se vlasnicima infrastrukture zabranjuje pružanje usluga. Takva praksa dovela je do rušenja nekadašnjih monopola nad sektorom pružanja javnih usluga u velikom broju država. U kontekstu digitalnog emitovanja, ovakva odredba značila bi da vlasnici pogona za prenos signala ne mogu istovremeno da budu i pružaoci usluga distribucije sadržaja.

Digitalizacija dovodi do početnog rizika koncentracije, što je potrebno uzeti u obzir pri izradi propisa o konkurenciji. Ova pojava uzrokovana je činjenicom da zbog svoje vrednosti i složenosti, obično postoji samo nekoliko pogona za prenos signala. Pri uvođenju nove tehnologije pružaoci usluga distribucije sadržaja mogu da imaju problema u pogledu organizacije rada pogona za prenos signala. Zakoni o zabrani koncentracije, posebno oni koji se odnose

na oblast emitovanja, imaju višestruku ulogu, i to: da očuvaju raznovrsnost, te omogućće ostvarenje kulturoloških i poslovnih ciljeva i zadataka.

**Francuska** predstavlja primer države u kojoj je veoma naglašen cilj očuvanja nacionalne, francuske kulture.

Sa stanovišta emitovanja programa i predstavljanja različitih gledišta, pluralizam mišljenja predstavlja garanciju brojnosti i raznovrsnosti ponude. Iako je važno boriti se protiv preterane koncentracije, ponekad je potrebno dozvoliti određeni stepen koncentracije, da bi se održivim kompanijama omogućilo poslovanje. Međutim, takav pristup mora da sadrži garancije očuvanja pluralizma mišljenja. Pravilo je da propisi o konkurenciji počivaju na pretpostavci da je slobodno poslovanje potrebno ograničavati samo ukoliko je to u interesu građana, na primer, radi zaštite pluralizma.

U mnogim državama postoje dva odvojena sistema i dva odvojena regulatorna tela koja se bave pitanjima od značaja za koncentraciju u sferi emitovanja, i to: sistemi koji se bave pitanjima koncentracije i konkurencije i sistemi koji se bave pitanjima emitovanja.

Broj tela ne mora da bude presudan. U **Nemačkoj**, na primer, postoji jedno telo nadležno za više oblasti, što znači da se jedna organizaciona jedinica unutar tog tela bavi različitim pitanjima i deluje odvojeno i nezavisno od drugih, iako sve organizacione jedinice pripadaju istom telu, što nije slučaj u drugim državama.

U digitalnom dobu može se ukazati potreba za fleksibilnijim pristupom u pogledu ograničavanja koncentracije medija, praćenim napuštanjem precizno određenih pravila sadržanih u propisima o medijima, iskazanih u procentima,

u korist nešto fleksibilnijih pravila, koja dozvoljavaju razmatranje svakog pojedinačnog slučaja, kao što je to praksa u propisima o konkurenciji.<sup>6</sup>

U **Francuskoj**, i Regulatorno telo za audio-vizuelno emitovanje (CSA – Conseil Supérieur de l’Audiovisuel) i telo nadležno za konkurenciju, imaju nadležnost u ovoj oblasti. Telo nadležno za konkurenciju obratiće se Regulatornom telu za audio-vizuelno emitovanje, ukoliko se konkretan predmet odnosi na kompaniju koja se bavi audio-vizuelnim emitovanjem, i od njega zatražiti očitovanje u roku od mjesec dana. Čak i u slučajevima kada uloga Regulatornog tela za audio-vizuelno emitovanje nije formalno propisana, postoji mogućnost informisanja tela za konkurenciju. Nijedno od navedena dva tela nije dužno da postupa u skladu sa mišljenjima drugog, u razmatranju različitih aspekata konkretnog problema. Jedno telo čak može da dozvoli ono što drugo telo zabranjuje. Međutim, tela su dužna da se međusobno konsultuju, i odluka jednog tela može da bude značajan faktor u donošenju odluka drugog tela. Nije lako utvrditi na koji način ovaj sistem deluje u praksi, budući da telo nadležno za konkurenciju nije imalo nadležnost za audio-vizuelno emitovanje, do avgusta 2008. godine. Međutim, pojavom digitalizacije došlo je do promene, a međusobno približavanje faktora koji se odnose na tehnologiju s onima koji se odnose na konkurenciju i izvan oblasti emitovanja, dobilo je na značaju.

## 2.2. Pristup pogonima za prenos signala

Monopolizacija može da uzrokuje probleme ne samo za proizvođače programa, već i za pružaoce usluga. Sa stanovišta konkurencije, poželjnije je imati više od jednog pružaoca mrežnih usluga. Međutim, tako nešto može da bude teško ostvarivo, posebno u manjim državama, a može da bude problematično i iz drugih razloga, te da dovede do pojave prekobrojnih

---

<sup>6</sup> M. Arino: „Digitalni rat i mir: Pitanja regulisanja i konkurencije u oblasti digitalnog emitovanja u Evropi“, Evropsko javno pravo, 2004. godina, Tom X, 1. izdanje, str. 135-160.

objekata infrastrukture. Odredbama o pristupu trebalo bi obezbediti da postojanje samo jednog mrežnog operatera ne stvara probleme. S druge strane, ukoliko je moguće podstaći stvaranje konkurencije, to bi svakako trebalo učiniti.

Ključni elemenat strategije digitalizacije trebalo bi da bude promovisanje saradnje među operaterima i obezbeđenje interoperabilnosti. Zakonom bi trebalo propisati obavezu omogućavanja pristupa infrastrukturi.

Direktiva EU o pristupu<sup>7</sup> naglašava da na otvorenom konkurentnom tržištu ne treba da postoje ograničenja koja sprečavaju kompanije u zaključenju ugovora o pristupu i interkonekciji, uključujući tu i prekogranične sporazume. U principu, svim zahtevima za pristup treba udovoljiti na komercijalnom osnovu. Ugovorne strane bi trebalo same da utvrde uslove, međutim, u situacijama kada ugovorne strane nisu u ravnopravnoj poziciji, ili kada se neke kompanije oslanjaju na infrastrukturu drugih, mora da postoji regulatorni okvir i nezavisno regulatorno telo, koje će obezbediti funkcionisanje tržišta. Pravila EU sadrže i primere koji se odnose na države koje nisu članice EU.

U interesu omogućavanja pristupa, regulatorna tela mogu da obavežu kompanije koje kontrolišu pristup krajnjim korisnicima, što podrazumeva kontrolisanje kablova ili drugih instalacija koje vode do domova korisnika i opreme koju koriste da bi videli i čuli emitovani program, da drugima omoguće korišćenje svoje mreže. U Direktivi EU o pristupu, konkretno se pominje emitovanje digitalnog radio i televizijskog programa.<sup>8</sup> Navedene odredbe odnose se na pružaoce usluga koji kontrolišu kapacitete od suštinskog značaja za pružanje usluge. U digitalnom emitovanju, reč je o operaterima platforme koji kontrolišu pogone za prenos signala.

---

7 Direktiva 2002/19/EC o pristupu i interkonekciji elektronskih komunikacionih mreža i srodnih sistema (Direktiva o pristupu), dopunjena Direktivom 2009/140/EC.

8 Član 5.1(b) i član 6, kao i Aneks 1, II Dio Direktive EU o pristupu, broj: 2002/19/EC

**Imajući u vidu složenost i cenu koštanja digitalnog emitovanja, vrlo je verovatno da će određene kompanije ostvariti dominaciju, a uloga regulatornih tela biće da obezbede poštovanje pravila o pristupu. Potrebno je zadržati pravila o pristupu u propisima o komunikacijama i dopuniti ih da bi se uzelo u obzir digitalno okruženje i pravilima obuhvatila nova sredstva za povezivanje.<sup>9</sup>**

U oblasti telekomunikacija postoje jedinstveni primeri i iskustva o tome kako obezbediti pristup mrežama. Osnovno pravilo je da preduzeća pokušaju da sklope ugovor. Samo u slučaju da se to ne može ostvariti regulatorno telo stupa na scenu. Situacija u oblasti digitalnog emitovanja je slična situaciji u oblasti telekomunikacija u smislu velikih troškova za infrastrukturu prenosa, te se komercijalno, logistički ili u ekološkom pogledu svakom pružaocu usluga ponaosob ne isplati održavati vlastitu infrastrukturu. **Regulatorno telo (za konkurenciju ili za konkretni sektor) mora da obezbedi jednak pristup infrastrukturi digitalnog emitovanja programa.**

Regulatornom telu ili državi može da bude primamljivo da odredi cene i uslove korišćenja mreže kao lakši način kreiranja poželjne situacije na tržištu. Međutim, to bi predstavljalo prekomerno uplitanje u slobodu tržišta, te bi se izgubile uobičajene povlastice slobodnog tržišta, poput konkurentnih cena i visokog kvaliteta. Cene i uslove mora određivati samo tržište, a regulatorno telo stupa na scenu samo ako tržište ne uspe da ih odredi.

Na početku, kada je digitalno emitovanje novitet i kada je tek uvedeno, dosta odgovornosti leži na regulatornom telu, jer ne postoje tržišni uslovi, te je potrebno ostvariti tesnu saradnju unutar sektora. Nema razloga zaustavljati privatizaciju prenosnih mreža, koja je u toku, ali nova privatna tela moraju da shvate da cene koje naplaćuju i uslovi koje određuju moraju da budu

---

<sup>9</sup> Vidi dokumenat, pod nazivom: „Prilog Evropske radio-difuzne unije dostavljen na poziv Evropske komisije za dostavljanje priloga na temu predstojeće revizije regulatornog okvira EU u oblasti elektronskih komunikacija i usluga“, 30. januar 2006, oznaka: DAJ/ACB/mtp/jev.



razumni. **Ako emiteri ne mogu da ostvare pristup infrastrukturi po povoljnim uslovima, postoji rizik da će se digitalizacijom više ograničiti pluralitet i raznovrsnost nego što će se on stimulisati.**

Ovo je jedan od elemenata zbog kojih je, iz perspektive regulatornog tela, emitovanje u digitalnom okruženju slično telekomunikacijama. Nasuprot analognom emitovanju gde je oprema relativno jeftina i jednostavna, u sklopu digitalnog sistema emitovanja pružaoci usluga i emiteri će saradivati samo sa nekoliko prenosnika.

**EU direktive mogu da pruže korisne smernice o tome šta zakoni moraju da obezbede,** jer je to savremen način rešavanja potencijalnih problema. Vrlo slični zakoni se primenjuju u mnogim država članicama OEBS-a koje nisu članice EU. U državama koje su uvele digitalni sistem, ovo pitanje se rešava na različite načine, ali sve ove evropske države imaju obavezu prema EU direktivama, sa kojima moraju da usklade svoje pojedinačne zakone na državnom nivou.

### 2.3. Preporuke Saveta Evrope o pluralizmu medija

Kada se planira digitalizacija, koncentracija vlasništva mora da bude visoko na spisku prioriteta države ili regulatornog tela, jer u suprotnom postoji rizik da će digitalizacija dovesti do spajanja firmi, nestajanja manjih firmi, te uopšte govoreći, do smanjenja izbora.

Savet Evrope je evropsko telo koje je donelo konkretne preporuke o medijima i digitalizaciji. U preporukama se navodi da države članice moraju da primenjuju propise kojima se ograničava koncentracija vlasništva nad medijima, te bilo koje dodatne mere kojima se podstiče pluralizam. Takođe preporučuje mere jačanja javnih emitera kao ključnih protivteža koncentraciji

vlasništva nad medijima u privatnom sektoru.<sup>10</sup> Te mere su taksativno navedene u mnogim dokumentima.

One su opisane u „Deklaraciji o zaštiti uloge medija u demokratskim državama u kontekstu koncentracije“, te u „Preporuci o medijskom pluralizmu i raznolikosti medijskog sadržaja“, usvojenoj 31. januara 2007. godine od strane Komiteta ministara Saveta Evrope.

U Deklaraciji se napominje da se medijski pejzaž menja kao rezultat globalizacije i koncentracije. To je pozitivno jer vodi ka tržišnoj efikasnosti, kreiranju sadržaja prilagođenog klijentu i stvaranju radnih mesta. Međutim, sa sobom nosi i neke izazove. Može ugroziti raznovrsnost medijskih kuća na malim tržištima, mnoštvo kanala, te postojanje prostora za javne debate. Koncentracija vlasništva nad medijima može vrlo mali broj vlasnika medijskih kuća da stavi u poziciju da kontrolišu sadržaj i dnevni red javne rasprave. Zbog toga se u Deklaraciji preporučuje odvajanje kontrole nad medijima od političkog autoriteta. Takođe se naglašava i značaj transparentnosti vlasništva nad medijima kroz odgovarajuće regulatorne mere, te se ističe kako adekvatno opremljen i finansiran javni emiter može da čini protivtežu negativnim posledicama snažne koncentracije vlasništva nad medijskim kućama. Politike delovanja koje podstiču razvoj neprofitnih medija mogu da budu još jedan način obezbeđenja raznovrsnosti mišljenja.

Preporukom se ponovo naglašava da su mediji od suštinskog značaja za funkcionisanje demokratskog društva, jer omogućuju javne debate, politički pluralizam i svest o postojanju različitih mišljenja. Državama članicama se preporučuje, ovim dokumentom, ugradnja izvesnog broja mera u državne zakone. Ove mere variraju, od pravila koja se tiču regulisanja vlasništva do pravila koja se odnose na izdavanje dozvole za emitovanje, te sa sobom moraju da nose i nameću izvesne obaveze.

---

<sup>10</sup> Dodatak Preporuci R(2003)9 koju je doneo Odbor ministara za države članice o merama podsticanja demokratskih i društvenih prednosti digitalnog emitovanja.

I u ranije usvojenim preporukama, kao što je Preporuka R(99)1 Komiteta ministara Saveta Evrope, bavilo se koncentracijom vlasništva nad medijima, koja može da ugrozi medijski pluralizam. Pomenutom Preporukom predložena je primena odgovarajućih mera, kao što je uspostavljanje posebnih medijskih autoriteta s ovlašćenjima za preduzimanje aktivnosti protiv koncentracije tržišta, po potrebi. Na sličan način, Preporukom (2003)9 pozivaju se države članice Saveta Evrope da uvedu propise kojima će se ograničiti koncentracija vlasništva nad medijskim kućama.<sup>11</sup>

**U Rezoluciji 1636 (iz 2008. godine) Parlamentarne skupštine Saveta Evrope,** transparentnost vlasništva nad medijima i ekonomski uticaj na medije **jedan su od pokazatelja stanja medija u demokratskom društvu. U njenom tekstu se napominje da se** „zakoni moraju primenjivati u oblasti borbe protiv medijskih monopola i dominantnih pozicija medija na tržištu. Pored toga, moraju se preduzeti konkretne pozitivne aktivnosti na podsticanju medijskog pluralizma“.<sup>12</sup>

## 2.4. Koncentracija

Kao i kod liberalizacije telekomunikacija, u sklopu digitalizacije, oni koji nose trošak mogu to da učine do izvesne mere, da bi omogućili drugima da se takmiče sa njima. Prirodno, time se stavlja pritisak na vlasti u smislu uspostavljanja ravnoteže između omogućavanja saradnje i dodele posebnih prava. Kada se razmatraju pitanja poput koncentracije, moraju se uzeti u obzir posebne potrebe, kao što su veoma velika ulaganja u infrastrukturu. Negde je dozvoljavanje koncentracije jedini mogući način sprečavanja bankrota nekih firmi.<sup>13</sup> Ako su pravila o koncentraciji ili spajanjima firmi prestroga, pružaoci usluga možda neće biti u mogućnosti da podnesu

11 Tačka 18 dodatka Preporuci (2003)9.

12 Tačke 8 i 18 Vidi: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta08/ERES1636.htm#1>

13 Vidi raspravu u predmetu T-158/00 pred Evropskim sudom prve instance.

troškove digitalizacije. Međutim, bilo kakvo ublažavanje pravila mora se pažljivo razmotriti, jer zakon o konkurenciji postoji da bi koristio klijentima.

Različita područja tržišta emitovanja pokazuju primere koncentracije, kao što je analogni sistem pretplatničke TV. Digitalizacija menja način na koji se koriste mediji, te ih približava drugim komunikacionim uslugama. Definicija tržišta je veoma značajna u smislu koncentracije i moguće intervencije regulatornog tela. Jedno od pitanja je da li se pretplatnička TV i besplatno emitovanje posmatraju kao jedno tržište ili dva različita tržišta. Do sada, obično su posmatrani kao dva odvojena tržišta, ali se to možda mora menjati. Digitalna televizija je, čak i više nego televizija uopšte, složena industrija sa znatnim nepovratnim troškovima, oligopolističkim tendencijama, potrebom za posebnom infrastrukturom i sa nekoliko usluga koje predstavljaju „usko grlo“.

Platformski operateri mogu da kontrolišu uređaje potrošača i odrede njihovu tehnologiju. Drugim rečima, postoje znatni nedostaci tržišta.<sup>14</sup>

**Interoperabilnost i pravila o pristupu, sredstva su borbe protiv ovih negativnih tendencija, ali ne mogu da spreče koncentraciju kao takvu.** Platforme se takmiče za relativno malo sadržaja, te može da bude potrebno sklopiti ekskluzivne ugovore koji se mogu odobriti prema zakonu o konkurenciji<sup>15</sup> (pod određenim uslovima)<sup>16</sup>. Međutim, moraju se nadgledati koncentracije na tržištu i prepreke pristupu tržištu.

**Intervencija regulatornog tela je potrebna da bi se uklonili negativni efekti koncentracije, koji prevazilaze ono što se naziva prirodna posledica tržišne strukture.** Uvek postoji rizik kada se vrši retroaktivno

---

14 M. Arino “Digitalni rat i mir: Regulisanje i konkurencija u evropskom digitalnom sistemu emitovanja”, Evropsko javno pravo, 2004. X tom, prvo izdanje, str. 135-160, 137-138.

15 Član 101 (raniji 81) Ugovora o funkcionisanju EU i izuzeci iz zabrane sklapanja ugovora i zajedničkog delovanja firmi.

16 M. Arino “Digitalni rat i mir: Regulisanje i konkurencija u evropskom digitalnom sistemu emitovanja”, Evropsko javno pravo, 2004. X tom, prvo izdanje, str. 135-160, 139-141.

(ex-post) regulisanje, jer se situacija ne može preokrenuti naknadnim regulisanjem.<sup>17</sup> Ovo su slučajevi kada je potrebno prethodno (ex-ante) regulisanje konkretnog sektora. Mnogi izvori ne garantuju pluralizam ako pružaju isti sadržaj. Budući da zakon o konkurenciji štiti konkurenciju, a ne konkurente, neko neće biti zaštićen ako postoji drugi akter koji je finansijski snažniji, te mu nije potrebna podrška jer može da isporuči uslugu ili proizvod bez podrške. Ako postoji mnogo aktera (firmi), to je obično dovoljno iz perspektive zakona o konkurenciji, jer se u tom slučaju pretpostavlja da će tržište odrediti koje proizvode isporučiti, te će potrošači imati izbor. Tradicionalni zakon o konkurenciji ne bavi se situacijama u kojima može doći do konkurencije zbog postojanja više aktera, već zbog njihovih proizvoda, koji su veoma slični. Zato je emitovanje oblast koju regulišu posebna regulatorna tela i posebna pravila u sklopu kojih se mogu razmatrati i pitanja sadržaja. Od suštinskog je značaja u procesu digitalizacije shvatiti stvarni uticaj različitih regulatornih intervencija.<sup>18</sup>

Kao primer možemo pomenuti **španski** slučaj spajanja na tržištu digitalne televizije. Vlasti su razmatrale snagu tržišta, a ne snagu medija, kontrolu nad medijima. Razmatrani su interesi potrošača, ali ne i interesi građana izvan njihove uloge potrošača. Ovo je slučaj, kako je gore objašnjeno, kada posebna situacija u oblasti emitovanja, gde je važan i sadržaj pored broja pružalaca usluga, nije u potpunosti uzeta u obzir.

Prethodno navedena izmena **francuskog** zakona, u smislu omogućavanja procene prilike za spajanjem u oblasti emitovanja, predstavlja još jednu ilustraciju na koji način različit set regulatornih pravila, koje primenjuju različita regulatorna tela, deluje u oblasti digitalnih medija.

---

17 Ibid., str. 143-144.

18 Ibid., str. 143-144, 157-158.

## 2.5. Odabir emitera

Jedan od ključnih principa u izdavanju dozvola za digitalno emitovanje jeste da proces izdavanja dozvola za prenosne pogone (platforma) i programski sadržaj treba da bude razdvojen. Način odabira emitera, koji će predstavljati deo digitalnih multipleksa, posebno paketa besplatnog programa, mora da bude transparentan i otvoren.

**Dobit od pristupa informacijama i smanjenje nejednakosti ne dešavaju se automatski, i ne jednostavno kroz postojanje mnoštva kanala. Važno je da postoji stvarna raznovrsnost.** Ovo se mora imati na umu kada se odlučuje o sadržaju (o kanalima) multipleksa za emitere. Ključna uloga javnog servisa (PBS) se ne menja. Na razvijenom tržištu digitalnog emitovanja, gledaoci su sličniji potrošačima u tradicionalnom smislu. Emitovanje može više da se odnosi na zahteve gledaoca koji ima više izbora i veću raznovrsnost na raspolaganju.

Istovremeno, tu je i pomenuta opasnost od monopolizacije ako jedan pružalac usluga zauzme dominantnu poziciju. Prepreke za druge pružaoce usluga za ulazak na tržište mogu da budu veoma visoke kako zbog troškova infrastrukture tako i zbog toga što će potrošači biti povezani s izvesnim operaterom (u ovom slučaju emitera) kroz tehničke pogodnosti, uslove ugovora ili programske preference. Ovo može da rezultira manjim brojem medijskih aktera. Ako emiteri ne mogu da dobiju pristup prenosnim pogonima neće moći da dopru do publike.

Regulatorna tela moraju da utvrde mogućnosti u kojima digitalno emitovanje može da dovede do antikonkurentne monopolističke situacije, što je veoma teško jer je prirodno potrebno podsticati ili stimulisati digitalno emitovanje,

a ne gušiti inovatorski duh.<sup>19</sup> **Ako već postoje problemi sa monopolom i dominacijom, digitalizacija može da ih i pogorša. Ovakva pitanja treba rešavati bez odlaganja.**

Pravila o vlasništvu i relevantna pravila o objavljivanju, kreirana da bi se ograničila koncentracija vlasništva nad medijima postaju još relevantnija u digitalnom svetu. U državama u kojima ne postoji zakon o objavi vlasništva i gde nema transparentnosti, postoji ozbiljan rizik nepostojanja pluralizma. Pomenuti problemi sektora emitovanja moraju se rešavati paralelno sa sprovođenjem planova digitalizacije.

Sama pravila o konkurenciji možda nisu dovoljna za obezbeđenje kulturne raznovrsnosti i medijskog pluralizma u oblasti digitalne televizije. To samo još jednom ukazuje na to koliko je važno da regulatorno telo zaduženo za konkretni sektor vodi računa o obavezama predviđenim za aktere na tržištu digitalnog emitovanja, da bi se bilo koja monopolizacija svela na minimum.

**Pitanja sadržaja potrebno je razmatrati odvojeno od pitanja prenosa, ali se sadržaj poželjan u skladu sa zakonom i politikom delovanja određene države mora prenositi.** Pravila o emiterima na jezicima manjina, javnim servisima ili drugim sličnim pitanjima nemaju smisla ako emiteri nemaju pristup infrastrukturi potrebnoj za prenos programa. Rad regulatornih tela i procena o tome kako treba da izgleda programski pejzaž da bi se sprovele odluke o politici delovanja predstavljaju stalni rad koji se mora vršiti kroz stalnu analizu tržišta. Regulatorno telo mora da uspostavi ravnotežu između vlasnika infrastrukture i ostalih korisnika infrastrukture, odnosno, emitera ili drugih pružalaca usluga koji koriste infrastrukturu.

U državi u kojoj je zakon o konkurenciji neefikasan, kao i njegova primena, još je važnije da regulatorno telo nadgleda pravilan rad tržišta. U smislu

---

<sup>19</sup> U Italiji, tzv. Gasparijev zakon (Zakon br. 112 od 3. maja 2004.) predviđa da samo postojeći emiteri mogu da apliciraju za dobijanje dozvole za eksperimentalno digitalno emitovanje, bez formalne obaveze vraćanja analogne frekvencije. U decembru 2005. godine licencirano je pet multipleksa.

pristupa i međusobnog povezivanja mora da postoji transparentnost rokova i uslova. **Nezavisno regulatorno telo mora da ima dovoljno ovlašćenja i od ogromnog je značaja da je rad regulatornog tela objektivna, transparentna, srazmeran u odnosu na sve aktere i nediskriminatorski.**<sup>20</sup>

EBU ističe da se u sklopu svake revizije regulatornog okvira EU za elektronsku komunikaciju moraju da uzmu u obzir veze koje postoje između sadržaja i mreža, posebno kada je u pitanju pristup sadržaju. Za EBU, ovo pitanje pokriva pristup građana i potrošača sadržaju i pristup emitera, odnosno, onih koji pružaju sadržaj, mrežama i relevantnim postrojenjima, koji su neophodni za dopiranje do publike. Ovo je od ogromnog značaja, uopšte, za kulturnu raznovrsnost i medijski pluralizam koje štiti EBU, kao organizacija za emitovanje.

Zakoni o konkurenciji ne mogu se baviti samo aspektima medija i nisu dovoljni kada je u pitanju postizanje ciljeva od javnog interesa, kao što su medijski pluralizam i pristup potrošača širokom spektru sadržaja. EBU zaključuje da se zbog toga neka retroaktivna (ex-post) pravila moraju da održavaju i unapređuju u oblasti digitalne televizije.<sup>21</sup>

---

20 Prema Direktivi o pristupu predviđeno je da javne mreže za elektronsku komunikaciju, odnosno, infrastruktura koja se koristi za komunikacione usluge (stubovi, kablovi itd.) distribucije digitalne televizije, podržavaju wide-screen televizijske usluge, najnoviju tehnologiju u oblasti televizijskog emitovanja. Posebni zahtevi za sistem uslovnog pristupa (conditional-access system) digitalnom televizijskom i radijskom emitovanju opisani su u Aneksu Direktive. U državama članicama EU regulatorna tela imaju mogućnost da odrede druge kriterijume za tehnologiju koja se koristi, te zahteve koji se mogu odrediti pružaocima usluga, jer se tržište stalno razvija.

21 Zaključci i mišljenja EBU, upućeni Evropskoj komisiji, biće uzeti u razmatranje tokom predstojeće revizije regulatornog okvira EU za elektronsku komunikaciju i usluge, 30. januar 2006. EBU.



## 3. Poglavlje: Programi u digitalnom dobu - kako izbeći monopolizaciju?

### 3.1. Pluralizam sadržaja

Važna garancija slobode informacija jeste poštovanje principa ideološke i političke raznolikosti unutar društva, što podrazumeva i pluralizam informacija i ideologija u sklopu novinarstva. Sloboda informacija, zauzvrat, omogućava ideološki pluralizam unutar društva i pluralizam izvora informacija.

Raznolikost ideologija, politike i informacija ima svoju vlastitu unutrašnju logiku. Ideološki diverzitet pretpostavlja raznolikost mišljenja u politici, ekonomiji, religiji, umetnosti, etici i drugim domenima. Preispitivanje i analiza mišljenja javnosti su omogućeni putem slobodnog pristupa objektivnim informacijama i javnim debatama. To omogućava da se kreiraju najbolji argumenti, koji će biti ispitani na političkom nivou. To vodi do političkog pluralizma. Politička i ideološka raznovrsnost rezultat su raznovrsnosti informacija i obratno. Primat ideološkog i političkog pluralizma je u tome što je raznolikost informacija, što podrazumeva i slobodu informacija, sredstvo za postizanje ideološkog i političkog pluralizma, a ne cilj ovakvog pluralizma.

Pristup sadržaju medijskog pluralizma jeste jedan od znakova civilnog društva. Raznovrsnost informacija promoviše otvorenost društva. Medijsko pokrivanje različitih interesa i stanovišta pomaže u ublažavanju ekstremnih mišljenja i razmišljanja, te promoviše toleranciju i spremnost na kompromise. Ovde bi bilo zgodno priseliti se obaveze koju su preuzele države članice OEBS-a da će „iskorisiti svaku priliku koju nude moderna sredstva

komunikacije...da bi podstakli slobodniju i širu distribuciju informacija svih vrsta“.<sup>22</sup>

Zato je, u procesu prelaska na digitalni sistem, važno da državna regulatorna tela preduzmu korake na povećanju pluralizma sadržaja pored rada na sprečavanju koncentracije vlasništva nad medijima. Postoje različiti modeli u Evropi za odabir kanala koji će se emitovati preko multipleksa. To može da učini regulatorno telo ili vlasnik multipleksa. Ako se odabere druga po redu pomenuta opcija, postoje mnoga pravila koja se primjenjuju, da bi se očuvala i omogućila raznovrsnost.

Evo nekoliko mera koje je moguće uvesti da bi se uticalo ili da bi se ograničila sloboda operatera mreže da sastavlja paket kanala za multipleks. U Evropi se to radi na sledeći način:

1. Pravila obaveznog prenosa kanala javnih servisa i drugih kanala zemaljske televizije nametnuta su u Holandiji i Austriji, dok ovakve mere nisu obavezne u Velikoj Britaniji, Španiji ili Italiji, ili kada se emiterima koji koriste zemaljsku mrežu dodeli njihov deo digitalnog kapaciteta.
2. U Norveškoj operater multipleksa zadržava neke kapacitete za tzv. „otvorene kanale“ i, kad lokalni kanali zahtevaju pristup platformi, primoran je da iznađe adekvatno rešenje.
3. U Italiji su usvojene konkretne mere garancije pristupa platformi za „nezavisne kanale“, odnosno, kanale koje ne poseduju emiteri koji će vršiti operacije kroz kapacitete digitalne zemaljske televizije (DTT). Ove mere su važne, jer se kapaciteti ne dodeljuju u okviru redovnog postupka, već se manje-više „kupuju“ od državnih emitera, koji žele da vrše operacije putem DTT mreže. Cilj ovakvih mera je da se izbegnu „uska grla“ koja se stvaraju

---

<sup>22</sup> Stav 35. Zaključnog dokumenta, pod nazivom: „Saradnja po humanitarnim i drugim pitanjima“, donesenog na sastanku OEBS-a u Beču, 1986. godine /Sloboda izražavanja, Slobodan protok informacija, Sloboda medija: OEBS /Glavne odredbe OEBS-a, 1975-2007. Objavljeno na [http://www.osce.org/fom/item\\_11\\_30426.html](http://www.osce.org/fom/item_11_30426.html)

vertikalnom integracijom operatera DTT mreža, koji imaju sopstvene kanale.<sup>23</sup>

Situacija sa koncentracijom analogne televizije u Italiji možda je slična situaciji u postsovjetskim državama. Zato je od interesa razmotriti aktivnosti na obezbeđenju pluraliteta sadržaja u procesu digitalizacije u ovoj državi.

Dobar primer u ovom kontekstu je odluka italijanske Uprave za komunikacije (AGCOM) od 6. juna 2005. godine. Odluka se zasnivala na relevantnim odredbama Zakona o emitovanju, iz 2004. godine. AGCOM je propisao uslov da se nezavisni pružaoci sadržaja prenose na rezervisanoj kvoti od 40% kapaciteta DTT multipleksa u vlasništvu dva najveća igrača u svetu emitovanja, RAI i R.T.I. S.p.A. (deo su grupe Mediaset), sve dok se u potpunosti ne sprovede državni plan u oblasti digitalne frekvencije. Pružalac sadržaja je obavezan da:

- Poštuje principe pluralizma i objektivnosti i da ponudi programski sadržaj koji pokriva razne žanrove, da bi se zadovoljili ukusi različitih kategorija gledateljstva, posebno tokom udarnih termina;
- Poštuje osnovna ljudska prava, kao i da se suzdrži od emitovanja nasilnih ili pornografskih emisija;
- Nudi privlačan program da bi se povećao rejting gledanosti i marketinški prihodi putem DTT frekvencija, kao i da ispunjava najmanje dva od sledećih zahteva:
  1. Zabavni program, kao što je talkshow, igre, programi koji se bave određenim događajima (sportskim događajima, društvenim, kulturnim, muzičkim);
  2. Program od opšteg interesa koji povećava svest o naučnim, kulturnim, istorijskim i muzičkim pitanjima;

---

<sup>23</sup> Radna grupa za digitalnu zemaljsku televiziju u državama EPRA. Konačni izvještaj, 2. juni 2004. godine. [http://www.epra.org/content/english/press/papers/DTTWG\\_finalreport.doc](http://www.epra.org/content/english/press/papers/DTTWG_finalreport.doc)

3. Fikcija, TV filmovi, komedije i kinematografija, pored obaveze koja se tiče evropske produkcije koja proističe iz Direktive EU o televiziji bez granica (kasnije preimenovana u Direktivu o audio-vizuelnim medijskim uslugama) ;
4. Programi posvećeni deci i mladima.<sup>24</sup>

Ako se pokaže da su dostupni kapaciteti nedovoljni u smislu svih potreba, prioritet treba dati onima koji mogu da obezbede najviše gorenavedenih žanrova. Kapacitet se mora dodeliti pod fer, transparentnim i nediskriminatorским uslovima, da bi se omogućio pluralizam programa.

Zbog toga, RAI i R.T.I moraju da obaveste javnost najmanje 60 dana unapred na svojim veb stranicama o nameri dodeljivanja DTT kapaciteta, s opisom tehničkih i ekonomskih uslova koje nameravaju da primene. Svi ugovori između RAI/R.T.I i zainteresovanih pružalaca usluga distribucije sadržaja moraju da budu unapred podneseni AGCOM-u, da bi se proverilo da li ispunjavaju gorepomenute obaveze. AGCOM je takođe ovlašten da se bavi rešavanjem bilo kog spora koji može da proistekne tokom perioda važenja takvih ugovora.<sup>25</sup>

Ostale usvojene mere garancije pristupa navedene su u izvještaju Evropske platforme regulatornih tela. Pružalac mrežnih usluga, na primer, može da bude obavezan, u skladu sa propisom, da ponudi fer, transparentne i nediskriminatorске uslove. Pružaoci mrežnih usluga, kao i platformski operateri mogu da budu obavezni da objave cenovnik tehničkih usluga koje nude pružiocima usluge distribucije sadržaja (kao i usluge kodiranja signala, elektronskog programskog vodiča – EPG itd.). Kada je mreža ili platformski

---

24 Direktiva 2010/13/EU

25 Cappello M. Italija: 40% kapaciteta multipleksa RAI i RTI za nezavisne pružaoce sadržaja // IRIS 2005-9-15/26. [http://merlin.obs.coe.int/iris/2005/9/article\\_26.en.html](http://merlin.obs.coe.int/iris/2005/9/article_26.en.html)

operater istovremeno i emiter, može da se zahteva odvojen obračun usluga za odvojene aktivnosti koje pružaju.<sup>26</sup>

U Preporuci Komiteta ministara Saveta Evrope o medijskom pluralizmu dalje se predlaže da države članice vrše evaluaciju efikasnosti postojećih mera promocije medijskog pluralizma i raznovrsnosti sadržaja na državnom nivou na redovnom osnovu da bi se utvrdila moguća potreba za revizijom u svetlu ekonomskog, tehnološkog i društvenog razvoja.

Na konferencijama na temu budućeg rada i digitalizacije javnih servisa za emitovanje u organizaciji predstavnika OEBS-a za slobodu medija, održanim u Almatiju (10. konferencija o medijima za Srednju Aziju, 16. i 17. oktobar 2008.) i u Tbilisiju (5. konferencija o medijima za Južni Kavkaz, 13. i 14. novembar 2008.), učesnici su izrazili zabrinutost da mali, lokalni i regionalni privatni zemaljski emiteri neće moći da dopru do DTT tržišta bez pomoći izvana (na primer stanica, kao što je GALA-TV u Gjumriju, Jermenija). One su popularne među lokalnim gledateljstvom, važne u smislu informacionog i političkog pluralizma medija, ali ih vlada pušta da se same bore sa troškovima digitalizacije. Takođe su izrazili zabrinutost zbog toga što su vlasti zadovoljne činjenicom što mali privatni emiteri ne mogu da dopru do svog gledateljstva.

Savet Evrope preporučuje da u sklopu podsticanja prelaska na digitalni sistem emitovanja, vlasti moraju da obezbede da se interesi javnosti i interesi emitera, posebno interesi nekomercijalnih, regionalnih i lokalnih emitera uzimaju u obzir. U tom pogledu, mora se obezbediti odgovarajući pravni okvir, te povoljni ekonomski i tehnički uslovi.<sup>27</sup>

---

26 Vidi: tabelu 5.4, Radna grupa za digitalnu zemaljsku televiziju u državama EPRA, Konačni izveštaj od 2. juna 2004. godine, zvanična veb stranica EPRA, [http://www.epra.org/content/english/press/papers/DTTWG\\_finalreport.doc](http://www.epra.org/content/english/press/papers/DTTWG_finalreport.doc)

27 Vidi: dodatak Preporuci Rec(2003)9 Odbora Ministara državama članicama o merama promovisanja demokratskog i društvenog doprinosa digitalnog emitovanja.

## 3.2. Obaveze u pogledu sadržaja

Konvencija Saveta Evrope o prekograničnoj televiziji<sup>28</sup> i Direktiva o audio-vizuelnim medijskim uslugama<sup>29</sup>, uporedni instrumenti Evropske unije, sadrži određene važne ciljeve od opšteg interesa u vezi s audio-vizuelnim sadržajem. Odnose se na obaveze država članica na preduzimanje mera, radi omogućavanja sledećeg:

- Audio-vizuelne usluge ne sadrže elemente podsticanja na mržnju na osnovu rase, polne, verske ili nacionalne pripadnosti;<sup>30</sup>
- Dostupnost audio-vizuelnih medijskih usluga po zahtevu (on-demand), koje mogu ozbiljno da naruše fizički, psihički ili moralni razvoj maloletnika, ograničena je na odgovarajući način;<sup>31</sup>
- Radi emitovanja kratkih vesti, svaki emiter ima pristup, na pravednom, razumnom i nediskriminatorском osnovu, događajima koji su od interesa za javnost, a koji se prenose na ekskluzivnom osnovu od strane emitera.<sup>32</sup>

Iz ovoga je očito da vlasti i njihova regulatorna tela moraju izričito da obezbede tokom perioda digitalizacije, koji pruža pristup brojnim raznovrsnim sadržajima, poštovanje zaštite maloletnika i ljudskog digniteta, te zabranu podsticanja mržnje i nasilja. Razvoj novih tehnoloških uređaja, kojima se omogućava roditeljska kontrola ne sme da utiče na odgovornost emitera. Međutim, ništa od navedenog ne sme da znači uplitanje u uređivačku politiku. Na sadržaj koji se emituje digitalnim putem utiče obaveza emitovanja kanala javnog emitera. U Preporuci (2003)9 Komiteta ministara Saveta Evrope navodi se da ovakva obaveza koju nametne država članica mora da

28 Usvojena 5. maja 1989. godine. Tekst je izmenjen u skladu s odredbama Protokola (ETS, br. 171), koji je stupio na snagu 1. marta 2002. godine. U toku je nova revizija.

29 Direktiva 2010/13/EU o koordinaciji određenih zakonskih odredaba u državama članicama, u vezi s odredbom o audio-vizuelnim medijskim uslugama (Direktiva o audio-vizuelnim medijskim uslugama).

30 Član 3b, tačka 9 Preporuke (2003)9, takođe definiše pitanje zabrane podsticanja na mržnju i nasilje na osnovu rase i verske pripadnosti u oblasti digitalnog emitovanja.

31 Član 3i, tačka 9 Preporuke (2003)9, takođe definiše ovo pitanje.

32 Član 3k.

bude razumna, odnosno, srazmerna potrebama i transparentna u smislu jasno definisanih ciljeva od opšteg interesa, a može, po potrebi, da obuhvata i odredbu koja propisuje i srazmernu naknadu. Ovakva obaveza emitovanja kanala javnog emitera može da obuhvata i prenos usluga posebno kreiranih, da bi se omogućio adekvatan pristup licima s invaliditetom.

## 4. Poglavlje: Emitovanje javnih RTV servisa u digitalnom dobu

Javni radio i TV servisi su izuzetno značajni elementi demokratije. Bez obzira na to da li su javni radio i TV servisi javne organizacije ili su u privatnom vlasništvu, javno emitovanje se razlikuje od emitovanja programa isključivo iz komercijalnih ili političkih razloga zbog svoje posebne uloge, a to je da deluje nezavisno od onih koji u rukama drže ekonomsku ili političku vlast. Ono društvu omogućava informacije, omogućava razvoj kulture i obrazovanja u društvu, te pruža i programe zabavnog sadržaja. Ono unapređuje društvo u društvenom, političkom i kulturnom smislu i podstiče društvenu koheziju. U tom smislu, ono je univerzalno u pogledu sadržaja i pristupa. Ono garantuje uređivačku nezavisnost i nepristrasnost. Ono predstavlja merilo kvaliteta. Nudi raznovrsne programe i zadovoljava potrebe svih kategorija društva. Pored toga, ima veliku odgovornost prema javnosti.<sup>33</sup>

Ovi principi se primjenjuju na bilo koje izmene koje mogu da budu uvedene da bi se ispunili zahtevi koje nameće digitalna televizija i digitalno radijsko emitovanje. Na 10. konferenciji za medije za srednju Aziju, organizovanoj od strane Kancelarije predstavnika OEBS-a za slobodu medija, 2008. godine, jasno je izneseno da je javni radio i TV servis jedno od osnovnih sredstava razvoja demokratije, nezamjenjivo u obezbeđenju slobodnih i transparentnih izbora, u borbi protiv širenja govora mržnje, te u zaštiti kulture manjina u jednoj državi kroz objektivno izveštavanje i emitovanje visokokvalitetnih programa.

Na pomenutoj Konferenciji, koju je sponzorisao OEBS, takođe je istaknuto da je u digitalnom dobu još značajnije obezbediti javni servis sa

---

<sup>33</sup> Preporuka 1641 (2004) Parlamentarne skupštine Saveta Evrope o javnom radio i TV emitovanju, <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta04/erec1641.htm>



visokokvalitetnim programima i objektivnim izveštavanjem.<sup>34</sup> Ovakav stav je u skladu sa pozicijom Saveta Evrope da „specifičnost uloge javnog radio i TV servisa, u smislu da predstavlja faktor ujedinjenja i da je sposoban da ponudi širok izbor programa i usluga svim kategorijama društva, treba očuvati i negovati u novom digitalnom dobu“.<sup>35</sup>

U Preporuci Rec(2007)3 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o cilju javnog servisa u informacionom društvu (od januara 2007. godine) opisane su implikacije savremenog digitalnog okruženja i posebne uloge javnog servisa u informacionom društvu. Ističe se kako je njegov cilj još važniji u digitalnom dobu, te da države članice moraju da obezbede emitovanje javnih servisa putem različitih platformi koje su nastale kao rezultat pojave novih tehnologija.

U Preporuci je definisano kako države članice treba da garantuju osnovnu ulogu javnog radio i TV servisa u novom digitalnom okruženju, ugrade u svoje zakone i propise posebne odredbe koje se tiču javnih servisa, sa posebnim naglaskom na nove komunikacione usluge, da garantuju finansijske i organizacione uslove javnim servisima u kojima mogu da vrše funkciju koja im je poverena u novom digitalnom okruženju na transparentan i odgovoran način, da omoguće javnim servisima da u potpunosti i efikasno odgovore na izazove informacionog društva, poštujući dvojni stukturu evropskog elektronskog medijskog sistema javnih i privatnih emitera i uvažavajući zahteve tržišta i konkurencije, te da obezbede univerzalan pristup javnim radio i TV servisima za sve pojedince i društvene kategorije.<sup>36</sup>

---

34 10. konferencija o medijima za srednju Aziju, na temu: „Budućnost javnog radio i TV servisa i prelazak na digitalni sistem emitovanja u srednjoj Aziji“, Almati, 16. i 17. oktobar 2008. godine, [http://www.osce.org/documents/html/pdf/html/34491\\_en.pdf.html](http://www.osce.org/documents/html/pdf/html/34491_en.pdf.html)

35 Preporuka Rec(2003)9 Odbora ministara državama članicama o mjerama promovisanja demokratskog i društvenog doprinosa digitalnog emitovanja.

36 Preporuka Rec(2007)3 Odbora ministara Saveta Evrope državama članicama o svrsi javnih servisa u informacionom društvu (usvojena 31. januara 2007. godine na 958. sjednici zamenika ministara), <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089759>

U Preporuci (2003)9 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o merama promovisanja demokratskog i društvenog doprinosa digitalnog sistema emitovanja veoma konkretno se opisuju principi primenjivi na javni servis u novom okruženju. Prvi princip odnosi se na cilj javnog radio i TV servisa, kako sledi:

„...u smislu izazova u vezi sa pojavom digitalne tehnologije, javni servisi emitovanja radio i TV programa moraju da zadrže svoju posebnu društvenu ulogu, koja podrazumeva osnovnu opštu uslugu koja nudi informativne, obrazovne, kulturne i zabavne programe za različite kategorije društva. Države članice moraju da obezbede finansijske, tehničke i druge uslove potrebne za ispunjenje ove uloge javnog servisa na najbolji mogući način u procesu prilagođavanja na digitalno okruženje. U tom smislu, sredstva ispunjenja cilja javnog servisa mogu da obuhvataju obezbeđenje novih specijalizovanih kanala, na primer, u oblasti pružanja informacija, obrazovanja i kulture, te u oblasti novih interaktivnih usluga, kao što je EPG i internetske usluge koje se odnose na program. Javni radio i TV servisi moraju da imaju glavnu ulogu u procesu prelaska na digitalno zemaljsko emitovanje“.

Drugi princip se odnosi na univerzalni pristup javnom radio i TV servisu, kako sledi:

„Univerzalnost je osnov razvoja javnog radio i TV servisa u digitalnom dobu. Zbog toga države članice moraju da obezbede pravne, ekonomske i tehničke uslove da bi omogućile javnim servisima prisutnost na različitim digitalnim platformama (kablovska, satelitska, zemaljska) s raznovrsnim kvalitetnim programima i uslugama koji će doprineti ujedinjavanju društva, posebno imajući na umu rizik od podele auditorijuma zbog raznovrsnosti i specifičnosti programa koji se nude. S tim u vezi, s obzirom na raznovrsnost digitalnih platformi, treba primenjivati pravilo obaveznog emitovanja kanala javnog emitera u razumnim granicama, da bi se

garantovala dostupnost njegovih usluga i programa putem pomenutih platformi“.

Treći princip se tiče pitanja finansiranja javnog radio i TV servisa, kako sledi:

„U kontekstu novih tehnologija, bez bezbednog i odgovarajućeg finansijskog okvira, opseg publike javnog radio i TV servisa i opseg njegovog doprinosa društvu mogu opasti. U smislu povećanih troškova kreiranja, proizvodnje i čuvanja programa i, ponekad, samih troškova emitovanja, države članice treba da obezbede javnim servisima pristup neophodnim finansijskim sredstvima“.<sup>37</sup>

U smislu uloge koju ima javni radio i TV servis, prema istraživanjima EPRA u svim slučajevima, izuzev u slučaju Španije, javnim servisima dodeljuju se jedan ili više multipleksa, pre nego kapacitet za simultano emitovanje samo postojećih zemaljskih kanala. U većini slučajeva javni servisi imaju slobodu da odluče kako sačiniti multipleks.<sup>38</sup>

Uistinu, digitalna tehnologija daje mogućnost širenja spektra programa javnih radio i TV servisa. To ide u korist opštim ciljevima vlasti koje žele da podstiču i digitalno i javno emitovanje. Istovremeno, takva mogućnost, koju obično omogućava taksa za izdavanje dozvole emitovanja ili javni fondovi, ne bi smela da predstavlja nepravednu konkurenciju privatnim emiterima i da sprečava razvoj nezavisnog televizijskog sektora. Širenje spektra programa trebalo bi da bude poseban element i trebalo bi da ima jasnu vrednost koju nudi javnosti. Zbog toga je ovaj element potrebno uslovljavati.

---

37 Dodatak Preporuci Rec(2003)9 Odbora ministara o merama promovisanja demokratskog i društvenog doprinosa digitalnog emitovanja.

38 Radna grupa za digitalnu zemaljsku televiziju u državama EPRA, Konačni izveštaj od 2. juna 2004. godine, zvanična veb stranica EPRA, [http://www.epra.org/content/english/press/papers/DTTWG\\_finalreport.doc](http://www.epra.org/content/english/press/papers/DTTWG_finalreport.doc)

Kao primer možemo da navedemo digitalizaciju **BBC-ija, javnog emitera u Velikoj Britaniji**. U septembru 2001. godine, britanski ministar za kulturu, medije i sport, odobrio je tri nova digitalna kanala BBC-ija (za nove usluge potrebno je odobrenje ministra u skladu sa Sporazumom ministra s BBC-ijem kojim se definišu ovlašćenja BBC-ija). Ti programi obuhvatali su dva kanala za decu (jedan za decu do sedam godina, a drugi za decu od sedam do trinaest godina) i specijalne TV emisije iz kulture, umetnosti i nauke. Potom je ministar, 2003. godine, odobrio BBC-jev digitalni plan i program kao novo sredstvo učenja namenjeno školama, nastavnicima, učenicima i pojedincima koji žele samostalno da uče. Svako pomenuto odobrenje bilo je uslovljeno visokim udelom programa iz Evropske unije i Evropske ekonomske zone i mešovitim programima kako obrazovnim i informativnim tako i zabavnim programima. U ovom slučaju, protivljenje privatnog sektora bilo je izrazito snažno, te je postavljeno 18 uslova u vezi s ovim slučajem, da bi se omogućilo da se ova usluga razlikuje od usluga koje pruža komercijalni sektor, ali da ih nadopunjava.

Uslovi za Digitalni nastavni plan i program podrazumevali su uvođenje i promovisanje obrazovnih i tehnoloških oglada, održavanje visokih standarda kvaliteta sadržaja i uređivačkog integriteta, te objavljivanje godišnjih planova o sadržaju koji obuhvataju period od narednih pet godina. BBC je obavezan da podnosi godišnje izveštaje o učinku rada, a revizija učinka rada BBC-ija vrši se svake dve godine, da bi se utvrdilo da li poštuje sve zadane uslove. Ova revizija sadrži i jedan nezavisni element i javne konsultacije, te takođe analizira uticaj BBC-jevog digitalnog plana i programa na tržište obrazovnog softvera. BBC je takođe obećao da će potrošiti polovinu od 90 miliona funti, koliko iznosi budžet za potrebe sadržaja, na usluge iz privatnog sektora.

Savet Evrope podržava obavezu svojih država članica da održavaju i, kad je potrebno, uspostavljaju odgovarajući i siguran finansijski okvir koji garantuje javnim radio i TV servisima sredstvo neophodno za ispunjenje uloge koju su im dodelile države članice u novom digitalnom dobu.<sup>39</sup>

---

39 Preporuka Rec(2003)9 Odbora ministara o merama promovisanja demokratskog i društvenog doprinosa digitalnog emitovanja.

## 5. Poglavlje: Strategija - proces planiranja

Za uspešnost ovog procesa veoma je važno imati dobar plan digitalizacije, koji uzima u obzir sva različita pitanja koja se pominju u ovom vodiču.

Mnogi problemi se mogu izbeći ako su na vreme rešena određena pitanja i ako su rešenja jasno definisana planom, izrađenim u saradnji sa svim relevantnim akterima. Takođe je potrebno razna pitanja rešiti unapred, da bi se mogao sačiniti plan. Proces planiranja mora da obuhvata što je moguće više elemenata. U ovom poglavlju opisan je proces planiranja, te sve ono što čini sadržaj plana.

### 5.1. Plan

Pre nego što se pristupi izradi plana, važno je odgovoriti na neka osnovna pitanja, da bi se moglo oceniti da li je država spremna za digitalizaciju. **U sektoru emitovanja mora da postoji red, pluralizam i raznovrsnost programa, te funkcionalno nezavisno regulatorno telo, pre nego što krene proces digitalizacije, da bi se mogao u potpunosti postići pozitivan ishod takvog procesa.** Nije moguće „popraviti“ greške ili probleme sa javnim servisom ili sa državnim monopolom nad prenosnim pogonima u sklopu zakonodavnog regulatornog okvira. Razni aspekti komunikacione strukture u državi utiču na proces digitalizacije, posebno pitanje na koji način ljudi primaju emisije (prodorom kablovske, širokopoljasnim internetom, satelitima za direktno emitovanje ili nekim drugim oblicima prijema). Ovo ima uticaja na to koliko će ljudi morati da nabave specijalne uređaje za digitalni prijem.

Budući da digitalizacija podrazumeva promene kod nekoliko različitih aktera, važno je da se proces dobro isplanira. Prvi korak u procesu obično je usvajanje plana digitalizacije od strane vlasti ili parlamenta. Privatni emiteri,

kao i javni radio i TV servisi i regulatorno telo moraju da budu uključeni u plan digitalizacije, jer je važno da taj dokumenat ne bude shvaćen kao jednostrani politički dokumenat. Planom bi trebalo definisati koje promene je potrebno obaviti, da bi se, ne samo omogućila, već i podstakla digitalizacija. Potrebu za adekvatnom pripremom za digitalizaciju istakle su međunarodne organizacije, poput Saveta Evrope i EBU-a. To je potrebno zbog pravne sigurnosti, važnog principa vladavine prava, koji podrazumeva stabilan i pouzdan pravni poredak, da bi se aktivnosti predstavnika javne vlasti mogle predviđati, te kako bi građani i preduzeća mogli da znaju šta se očekuje od vlasti.

Važno je ne pokrenuti prelazak s analognog sistema sve dok nije obezbeđen gotovo univerzalni proboj digitalne tehnologije. To znači da datumi prelaska moraju da budu fleksibilni, da bi se uzele u obzir promene koje nastaju tokom napredovanja. Tzv. „postepeno lansiranje“ (soft launch), odnosno, postepeni prelazak korišćenjem dostupnih frekvencija, nudi više vremena za planiranje. Nedostatak ovakvog postupka je u tome što je veoma skupo istovremeno održavati i analogno i digitalno emitovanje. Postepeni prelazak, po regionima, ostavlja i više vremena da se nešto nauči iz počinjenih grešaka u jednom regionu pre prelaska u drugom regionu. Međutim, uopšte, rok za prelazak je kratak, s obzirom na vremenski raspored Međunarodne unije za telekomunikacije (ITU).

Prelazak bi trebalo da zavisi od potreba tržišta, ali istovremeno je potrebna koordinacija u radu emitera, da bi se ostvarila glatka tehnička i komercijalna implementacija (na primer, usklađenost vremenskih rokova). EU je istakla da države članice, koje se ne oslanjaju samo na tržišne zahteve već i na jasnu koordiniranost emitera, imaju tendenciju da ranije usvajaju promene i prelaze na digitalni sistem. Važna osobina koordinacije je dogovor oko vremenskog usklađivanja različitih faza. Komisija je u svom kominikeu objavila da ovakav pristup pruža veću bezbednost za tržišne aktere koji dobavljaju proizvode

i pružaju usluge u sklopu digitalne tehnologije, te ih podstiče da stimulišu potražnju.<sup>40</sup>

Digitalizacija utiče na različite tehnologije. Većina planova prelaska na digitalni sistem u Evropi usmereni su prvenstveno na zemaljske platforme. Međutim, u postojećoj regulativi postoji princip neutralnosti, što znači da se kroz regulativu ne sme ništa nametati, ni odbijati u smislu nekog određenog tipa tehnologije. Moguće je jedino preduzeti razumne korake i podsticati određene tipove tehnologije, kao, na primer, povećanje spektralne efikasnosti.<sup>41</sup>

U svakom slučaju, **pripreme treba obaviti što je pre moguće, u konsultaciji sa svim akterima u koje spadaju i sektor emitovanja i civilno društvo. Digitalizacijom se ne sme umanjiti raznovrsnost i pluralizam i nikad se ne sme koristiti kao izgovor za ograničavanje slobodnog i nezavisnog emitovanja programa. Ako struktura emitovanja u državi nije raznovrsna i pluralistička, u tom slučaju je bolje odgoditi digitalizaciju i prvo obaviti druge reforme koje su takođe potrebne.** Digitalizacija povlači za sobom i nova pitanja u oblasti propisa i politike delovanja, a to su nove mogućnosti i mnogi izazovi. U zakonodavstvo je potrebno ugraditi i stimulatívne odredbe, koje, pored toga što omogućavaju digitalizaciju, ujedno je i podstiču.

Različiti standardi digitalne video-kompresije i formata dokumenata mogu da se koriste u svrhu komprimiranja podataka da bi se formirali mali bitovi koje je moguće transportovati i dekomprimirati, obično uz pomoć dekodera. Standarde je razvila Ekspertna grupa za pokretnu sliku (Moving Pictures Expert Group - MPEG), radna grupa Međunarodne organizacije za standardizaciju (ISO). Standardi MPEG-a, s različitim brojevima za

---

40 COM (2005) 204, konačni dokument, pod nazivom: „O ubrzanju procesa prelaska s analognog na digitalno emitovanje“.

41 Ibid.



različite generacije standarda, obično zahtevaju različite dekodere. MPEG 2 se najčešće koristio u državama koje su rano prešle na digitalni sistem. Međutim, sada se uveliko koristi MPEG 4. MPEG 4 oprema se može koristiti za prijem MPEG 2 signala, ali ne i obratno. Postoje prednosti s direktnim prelaskom na MPEG 4, ali to je izvodljivo jedino ako se tako odluči u ranoj fazi procesa. U suprotnom, ako ljudi poseduju jedan tip opreme, neće biti zainteresovani za kupovinu još jednog tipa opreme, pogotovo zato što je MPEG 4 mnogo skuplja tehnologija. S tim problemom se sada suočavaju države koje su davno prešle na digitalni sistem, poput Švedske.

## 5.2. Učešće javnosti u planiranju digitalizacije

Digitalizacija je velika promena u strukturi emitovanja, te je od interesa gledateljstvu i industriji. U izradu propisa i strategije važno je maksimalno uključiti javnost. Može da postoji potreba za uspostavljanjem posebnog tela koje će se baviti digitalizacijom i širenjem informacija. Mnoge države imaju formirana specijalna tela koja su zadužena za digitalizaciju. Ovakvo telo ima važnu ulogu i u širenju informacija o digitalizaciji u javnosti, te u javnim raspravama na tu temu. Ovo telo bi trebalo tesno da saraduje sa nezavisnim regulatornim telom. Stimulisanje potražnje i interesa za digitalnim emitovanjem predstavlja važan deo procesa prelaska na digitalno emitovanje, kao i uveravanje ljudi da nabave set-top boksove i dobrovoljno prihvate digitalni sistem. Ovaj postupak se nije baš proslavio širom Evrope, što naglašava važnost pružanja informacija na osnovu kojih će se podstaći potražnja. Veoma je važno obavestiti ljude o toku procesa. Informativne kampanje, kao što je pokretanje veb stranica u Velikoj Britaniji, Finskoj i Švedskoj, predstavljaju primere pokušaja da se stvori zanimanje kod ljudi, te da im se pruže informacije.

U Velikoj Britaniji uspostavljeno je posebno telo za digitalizaciju, pod nazivom Digital UK. To je neprofitna organizacija koju su uspostavili javni emiteri i operateri multipleksa, da bi vodila proces prelaska na digitalni sistem. To podrazumeva koordiniranje tehničkog dela uvođenja digitalne zemaljske televizijske mreže visoke snage, komunikaciju sa javnošću o prelasku na digitalni sistem, da bi se omogućilo da svi znaju šta se dešava i šta treba da čine, te povezivanje sa svim akterima, da bi se omogućilo razumevanje i podrška programu prelaska.

Zadaci regulatornog tela ostaju i dalje veoma važni. U slučaju da regulatorno telo ima ulogu u odabiru kanala, od ogromnog je značaja obezbediti da se sve odluke o odabiru kanala donose na osnovu transparentnih i objektivnih kriterijuma. Regulatorno telo bi trebalo da bude spremno da deluje u rešavanju sporova između kompanija, na primer, u slučajevima kada operateri multipleksa biraju kanale. Veoma je važno da je regulatorno telo nezavisno od bilo koje kompanije. Ne smeju da postoje tesne veze između ranijeg državnog emitera ili vlasnika prenosnih postrojenja i regulatornog tela, jer postoji rizik od pristrasnosti.

Jedan od principa Preporuke<sup>42</sup> Saveta Evrope jeste da države moraju da sačine kvalitetno definisane strategije digitalizacije. U mnogim državama, transparentan proces izrade pravila u vezi sa strategijom digitalizacije, smatra se veoma važnim. Iako šira javnost možda neće biti mnogo zainteresovana da učestvuje u ovako kompleksnom procesu u tehničkom smislu, predstavnici industrije i drugi, veoma zainteresovani akteri, hoće. Njihov doprinos je važan u mnogo aspekata, kao što su: emitovanje, tehničke specifikacije, pitanja infrastrukture i mnoga druga pitanja.

---

<sup>42</sup> Preporuka Rec(2003)9 Odbora ministara o merama promovisanja demokratskog i društvenog doprinosa digitalnog emitovanja.

U Preporuci (2003)9 navodi se da se strategije digitalizacije moraju izraditi „u konsultaciji sa predstavnicima različitih industrija i javnosti“. Dalje se navode strategije kojima se stimuliše saradnja između operatera i potpomaže ljudima da lakše pređu na digitalni sistem, uvođenjem mera kojima se javnosti pruža mnogo informacija, sa posebnom pažnjom usmerenom na starija lica i manje napredne kategorije društva. Prelazak na digitalni sistem takođe može da doprinese poboljšanju pružanja usluga licima s invaliditetom. Pažnju treba posvetiti ugradnji sredstava pristupa u korisničko sučelje, kao što su elektronski vodiči za program i prijemnici.<sup>43</sup> Još jedan važan faktor uspešnog prelaska jeste efikasna strategija kojom će se potrošačima obezbediti informacije o dostupnosti programa na digitalnim platformama, te o opremi koja je potrebna za prijem tih programa.

### 5.3. Pomoć za javnost

Postoje različite praktične politike delovanja koje omogućavaju lakši prodor digitalne tehnologije i nabavke prijemnika za digitalno emitovanje. Dve takve mere preporučuje Evropska platforma regulatornih tela (EPRA), kako sledi:

**4.1** Subvencije ili neki drugi vid indirektno finansijske podrške za porodice, da bi im se pomoglo u nabavci prijemnika,

**5.2** Politike standardizacije koje bi trebalo da podrže distribuciju pojedinačnih prijemnika ili onih integrisanih u TV prijemnike.<sup>44</sup>

Primer regulisanja javne finansijske pomoći jeste Zakon (296/2006) usvojen u **Italiji**, 27. decembra 2006. godine.<sup>45</sup> Propisuje umanjeње poreza za potrošače koji kupe TV prijemnik s ugrađenim biračem kanala (tuner) i dekoderom za digitalno emitovanje tokom 2007. godine. Ovo umanjeње je bilo jednako iznosu od 20% cene plaćene za opremu, do maksimalnog

43 COM (2005) 204, konačni dokumenat, pod nazivom: „O ubrzanju procesa prelaska s analognog na digitalno emitovanje“.

44 Radna grupa za digitalnu zemaljsku televiziju u državama EPRA, Konačni izveštaj od 2. juna 2004. godine, zvanična veb stranica EPRA, [http://www.epra.org/content/english/press/papers/DTTWG\\_finalreport.doc](http://www.epra.org/content/english/press/papers/DTTWG_finalreport.doc)

45 Tačke 357 i 361 Predloga zakona o budžetu za 2007. godinu.

iznosa umanjena od 200 funti po dekođeru, s ukupnom budžetskom merom od 40 miliona funti.<sup>46</sup>

Za potrošače prelazak na digitalno emitovanje podrazumeva nabavku nove opreme za dekodiranje i dešifrovanje digitalnog signala, što znači izlaganje izvesnim troškovima. Da bi se izbegao bilo koji oblik materijalne diskriminacije i rizik od „nejednakog pristupa digitalizaciji“ unutar raznih kategorija društva, Savet Evrope preporučuje državama članicama da posebnu pažnju posvete načinima na koje će smanjiti troškove pomenute opreme.<sup>47</sup>

U skladu s ovom preporukom, **Velika Britanija** je odlučila, 2005. godine, da pruži podršku procesu prelaska na digitalno emitovanje tako što je uspostavila Program pomoći u procesu digitalizacije, radi pružanja pomoći licima starijim od 75 godina, licima s ozbiljnim invaliditetom, te slepim i slabovidim licima. Program sprovodi BBC na način da omogućava opremu za konvertovanje TV prijemnika, pomaže u instaliranju opreme i pruža bilo koje usluge potrebne da bi se poboljšao antenski prijem. Sve usluge Programa su besplatne za one koji primaju neki oblik državne socijalne pomoći, dok ostali plaćaju 40 funti.<sup>48</sup>

U **Litvaniji** je Vlada, 2010. godine, donela Naredbu o naknadi troškova nastalih zbog kupovine opreme potrebne za pristup digitalnoj televiziji. U skladu s ovim dokumentom, porodice i pojedinci sa niskim primanjima (mesečni iznos manji od 525 lita ili 125 dolara po glavi stanovnika) imaju pravo na naknadu iz državnog budžeta za kupovinu set-top boksova. Isplata

---

46 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07960&aged=0&language=EN&guiLanguage=en#fn1> Slične mere usvojene su i u drugim državama, na primer, u Austriji.

47 Dodatak Preporuci Rec(2003)9 Odbora ministara državama članicama o merama promovisanja demokratskog i društvenog doprinosa digitalnog emitovanja.

48 Prosser T. Zakon o dozvoli dostavljanja podataka, radi pomoći u procesu digitalizacije // IRSI 2007-9-15/20. Vidi, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2007/9/article20.en.html> Takode vidi [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2007/en/ukpgaen\\_20070008\\_en.pdf](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2007/en/ukpgaen_20070008_en.pdf)

naknada počinje šest meseci pre datuma isključenja analogne televizije i završava se tri meseca nakon tog datuma.<sup>49</sup>

## 5.4. Zakon

Prelazak na digitalno okruženje nudi razne prednosti, ali predstavlja i izvestan rizik.

Prethodno se moraju obaviti adekvatne pripreme, tako da se prelazak može odvijati u najboljim mogućim uslovima u interesu javnosti, te u interesu emitera i audio-vizuelne industrije u celini. Mora se uspostaviti ravnoteža između ekonomskih interesa i društvenih potreba, ali interes građanina mora da bude prioritet. U narednim godinama, biće potrebno prevazići neke ozbiljne migracione prepreke, iako je buduća korist i prednost digitalnog emitovanja neupitna.

I Evropska komisija i Savet Evrope priznaju da ovakav jedan prelazak nije čisto pitanje tehnike. U smislu mogućeg ekonomskog i društvenog uticaja, koji može da ima digitalizacija, Komisija je utvrdila neke kriterijume politike delovanja država članica. Osnovna premisa jeste da tržište i potražnja moraju da budu pokretački mehanizmi koji stoje iza digitalizacije. U tom smislu, politike delovanja moraju da budu „transparentne, opravdane, srazmerne i blagovremene“, te moraju „da budu formulisane na način da imaju jasno definisane i konkretne ciljeve u smislu izazova na tržištu“. Politika delovanja mora da bude nediskriminatoriska i tehnološki neutralna.<sup>50</sup>

49 Lešmantat J. Naredba o naknadi troškova nabavke set-top boksova // IRIS 2012-3/30. Vidi, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2010/3/article30.en.html>

50 Idema E. Evropska komisija: Kominike o prelasku s analognog na digitalni sistem emitovanja // IRIS 2003-10:4/5. Vidi, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2004/1/article7.en.html> Takođe vidi: Idema E. Savet Evrope: Zaključci o prelasku s analognog na digitalni sistem emitovanja, te na digitalnu televiziju i 3G mobilnu komunikaciju // IRIS 2004-1:5/7, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2004/1/article7.en.htm>

Države članice moraju da izrade pravni okvir i strategiju digitalnog emitovanja. Ova preporuka dostavljena je svim državama u formi Preporuke (2003)9 Komiteta ministara Saveta Evrope o merama promovisanja demokratskog i društvenog doprinosa digitalnog emitovanja. Ovim dokumentom se utvrđuje da države članice „treba da stvore odgovarajuće pravne i ekonomske uslove za razvoj digitalnog emitovanja“. Pored toga, u Preporuci se navodi da države članice moraju da izrade dobru strategiju kojom će obezbediti pažljivo razrađen način prelaska s analognog na digitalno emitovanje. Takvom strategijom bi trebalo „promovisati saradnju među operaterima, komplementarnost platformi, interoperabilnost dekodera, dostupnost raznovrsnog sadržaja, uključujući i onog s besplatnih radio i TV kanala, te širok izbor jedinstvenih mogućnosti koje nudi digitalna televizija, nakon dodele frekvencija“.<sup>51</sup>

Strategija digitalizacije ne bi trebalo da nastane kao rezultat razgovora iza zatvorenih vrata između poslovnog sektora i vlade, već kao rezultat stalnih otvorenih rasprava u javnosti da bi se garantovao pluralizam usluga i pristup javnosti većem izboru raznih kvalitetnih programa. Poželjno bi bilo da usvojena strategija, a ne vladine odluke, predstavlja temelj novog zakona koji će usvojiti parlament. Time će se garantovati pravna bezbednost tokom procesa prelaska na digitalni sistem.

---

51 Preporuka Rec(2003)9 Odbora ministara državama članicama o merama promovisanja demokratskog i društvenog doprinosa digitalnog emitovanja.

Proces izrade zakona u **Mađarskoj** može da posluži kao primer. Od 2004. godine, u Mađarskoj se odvija digitalno zemaljsko emitovanje. Preliminarni nacrt strategije objavljen je u oktobru 2006. godine. Pre toga su dva meseca trajale javne konsultacije. Kancelarija premijera finalizirala je strategiju u skladu s ishodom konsultacija, koja je usvojena kao zvanični dokument u oblasti politike delovanja. Vlada je, 7. marta 2007. godine usvojila Državnu strategiju digitalizacije i odlučila da preduzme regulatorne mere potrebne za njeno sprovođenje. Kasnije, u junu 2007. godine, mađarski parlament usvojio je statut s pravilima emitovanja i digitalizacije (Zakon o digitalizaciji). Ovim Zakonom jasno je definisana razlika između regulisanja sadržaja i prenosa programa. Sadrži niz odredaba koje se odnose na promovisanje raznolikosti medija. U tom smislu, Zakonom je definisano nekoliko obaveza kablovskih operatera i sličnih operatera da očuvaju i promovišu nacionalnu kulturu, kulturalnu raznovrsnost i pluralizam mišljenja. Ovo podrazumeva i ponovno definisanje pravila obaveznog emitovanja kanala javnih emitera. Najvažnija karakteristika Zakona o digitalizaciji jeste definisanje pravnog okvira potrebnog za uvođenje usluga digitalne zemaljske televizije. Ovo podrazumeva uvođenje odredaba koje služe kao instrumenat za tumačenje pojmova kao što su: „multipleks“, „interfejs aplikacionog programa“, „elektronski vodič za program“ ili „usluga interaktivne digitalne televizije“. Zakonom je takođe predviđen i jasan okvir korišćenja frekvencija, radi emitovanja, te niz pravila koja promovišu konkurenciju. Zakonom se precizno utvrđuje i tenderska procedura za operatera digitalnog zemaljskog emitovanja. Primena Zakona o digitalizaciji je zadatak regulatornog tela. Posebna parlamentarna komisija je zadužena za izradu i objavljivanje poziva na tender za operatere multipleksa.

Nakon usvajanja ovog Zakona, usledili su tenderi za državne operatere multipleksa, ugovori u oblasti digitalne zemaljske televizije (DTT), te početak digitalizacije, 2008. godine.

Kao još jedan primer zakona o digitalnom emitovanju, usvojenog od strane države članice OEBS-a, možemo navesti sledeći tekst.

Usvojen je Zakon o digitalnom emitovanju u **Slovačkoj**. Uvođenje digitalne zemaljske televizije u **Irskoj** omogućeno je usvajanjem Zakona o emitovanju, 2001. godine. U **Italiji**, digitalno emitovanje je regulisano posebnim poglavljem u Zakonu o emitovanju, broj 112/2004.

U **Češkoj Republici** pravni okvir za digitalnu televiziju uspostavljen je kroz usvajanje izmena i dopuna Zakona o medijima od strane parlamenta. Zakon sadrži nove pravne definicije termina „EPG“, „elektronske komunikacione mreže“ i „usluga emitovanja“. Usvojene su i nove smernice u oblasti koncentracije emitera u digitalnom sektoru. Emiteri koji vrate kapacitete za analogno emitovanje u skladu sa planom digitalizacije dobijaju dodatnu licencu za digitalno emitovanje. Odgovornosti Saveta za emitovanje i Kancelarije za telekomunikacije ponovo su raspodeljene, da bi se u potpunosti odvojilo regulisanje sadržaja od regulisanja prenosa.



## 6. Poglavlje: Gledateljstvo - društvena i ekonomska pitanja

Da bi gledateljstvo moglo da uživa u pozitivnim uticajima digitalizacije koja nudi više izbora i bolji kvalitet, važno je obratiti pažnju na način na koji će sve kategorije društva imati pristup emitovanju kada se sredstva prijema programa promene. Digitalizacija pokreće niz različitih društvenih i ekonomskih pitanja o tome kako ljudi mogu da dobiju pristup raznolikom i visokokvalitetnom programu po razumnim cenama. Tu su i pitanja namere i načina subvencionisanja, te uslova koje emiteri moraju da poštuju da bi omogućili univezalan pristup.

### 6.1. Društvena i ekonomska pitanja i pristup programu

**U planiranju digitalizacije, od ogromnog je značaja uzeti u obzir perspektivu građana,** što, između ostalog, znači baviti se pokrivenošću građanstva, a ne teritorije. Ovo je jedno od pitanja koje je istakao Savet Evrope.<sup>52</sup> Deklaracija o dodeli i upravljanju digitalnom dividendom i javnim interesom (Deklaracija o digitalnoj dividendi)<sup>53</sup> sadrži odredbe koje propisuju da vlada mora da obrati posebnu pažnju na obezbeđenje pristupa javnosti audio-vizuelnim uslugama. U Preporuci (2007)3 Komiteta ministara državama članicama o svrsi javnog servisa u informacionom društvu navodi se da države članice moraju „da obezbede univerzalan pristup uslugama javnog servisa svim pojedincima i društvenim kategorijama, u šta spadaju i manjine i ugrožene kategorije, kroz čitav niz tehnoloških sredstava“.<sup>54</sup> Da bi se iskoristile moguće prednosti novih tehnologija, pitanje o tome

52 Preporuka R (2003)9 Odbora ministara državama članicama o merama promovisanja demokratskog i društvenog doprinosa digitalnog emitovanja.

53 Deklaracija Odbora ministara o dodeli i upravljanju digitalnom dividendom i javnim interesom (usvojena 20. februara 2008. godine na 10. sednici zamenika ministara) Vidi, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1252459&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>

54 Preporuka R(2007)3 Odbora ministara državama članicama o svrsi javnog servisa u informacionom društvu.

kako obezbediti pristup novoj tehnologiji za najveći mogući broj ljudi mora obavezno da bude uzeto u obzir pri planiranju. To se odnosi i na ugrožene kategorije stanovništva, koje nemaju mogućnosti ili sredstava da same sebi omoguće pristup novoj tehnologiji.

**Ugroženim kategorijama i određenim licima s invaliditetom možda će trebati posebna pomoć.** Direktiva Evropske unije o televiziji bez granica obavezuje države članice da obezbede da pružaoci medijskih usluga omoguće postepeno pristupanje svojim uslugama za lica s oštećenjem vida i sluha.

Prednost digitalnog emitovanja, pored mogućnosti pristupa velikom broju kanala, jeste mogućnost pružanja drugih informacionih usluga populaciji kroz povezivanje različitih tehnologija. Različite usluge informacionog društva sve se više prenose istim sredstvima prenosa, te se mogu prenositi kolektivno ili barem koristiti istu infrastrukturu ili terminalnu opremu (ili neke njihove delove). Ako se pravilno organizuje i vodi, digitalizacija može da pomogne u uklanjanju neravnopravnog pristupa takvim uslugama, te time može pomoći u povećanju pristupa informacijama. Međutim, činjenica da zbog nove opreme za prijem (set-top boksovi) koja je potrebna korisnicima, te zbog nove opreme za prijem potrebne emiterima, u periodu prelaska na digitalni sistem može doći do problema sa pristupom digitalnoj televiziji. U tom smislu, postoji rizik od mogućeg nesrazmernog pristupa za različite kategorije stanovništva zbog ekonomskih različitosti i geografskih faktora.

## 6.2. Pluralizam, a ne samo mnoštvo kanala

Od ogromnog je značaja da postoji pluralizam, a ne samo veliki broj kanala na raspolaganju. Zajednički model koji se koristi u Evropi jeste razvoj nekoliko multipleksa digitalne televizije, s obuhvatanjem paketa besplatnih kanala dostupnih svakome ko ima odgovarajuću opremu za prijem i izbor drugih kanala koji se plaćaju. Postepeno treba sastavljati i druge vidove paketa

ponude. Izazov u procesu digitalizacije jeste izbeći prevelika odstupanja u pristupu informacijama za osobe koje plaćaju pretplatu na kanale u odnosu na one koje ne plaćaju. Paket besplatnih kanala mora da obuhvati razne kanale koji zadovoljavaju različite potrebe za emitovanjem, a kanali javnog servisa uvijek moraju da budu sastavni deo tog paketa.

Broj kanala u besplatnom paketu varira od države do države. U većini evropskih država, pored postojećih kanala javnog servisa i drugih kanala koji su dostupni besplatno, nakon digitalizacije nudi se dodatni besplatni kanal. To može da bude kanal s informativnim emisijama (vestima) koje se emituju 24 sata dnevno (Finska i Švedska) i tu je jasna priroda javnog servisa.<sup>55</sup> Multipleksi koji se plaćaju moraju da nude raznovrsne kanale, a odabir tih kanala, u idealnoj situaciji, treba da vrši regulatorno telo na osnovu objektivnih i transparentnih kriterijuma. Ako odabir vrši vlasnik multipleksa, regulatorno telo bi moralo da bude u poziciji da vrši nadzor i pruži pomoć u slučaju bilo kakvih nesporazuma.

### 6.3. Subvencionisanje opreme za prijem

Koliko i do koje mere subvencionisati opremu za prijem, važno je pitanje. Kao prvo treba razjasniti na koji način ljudi primaju signal analogne televizije, odnosno, potrebno je utvrditi broj ljudi koji imaju kablovske ili satelitske prijemnike. Time će se znati koliko ljudi će morati da nabavi opremu za prijem i koja vrsta opreme im je potrebna. Pitanje koliko ljudi će na dobrovoljnom osnovu kupiti opremu je takođe važno, kao i pitanje korišćenja drugih usluga, gde će, manje ili više, biti potrebno nabaviti dodatnu opremu.<sup>56</sup>

55 U velikoj državi, kao što je Velika Britanija, broj besplatnih kanala može da dostigne i do 30, dok u Švedskoj postoji šest takvih kanala, a u Finskoj pet, plus radio.

56 U Italiji je velika većina ljudi (pre početka digitalizacije) koristila zemaljsku televiziju (19 miliona TV prijemnika od 22 miliona), dok je u Nemačkoj, u trenutku početka digitalizacije, 93% stanovništva imalo kablovsku ili satelitsku televiziju. To je uticalo na način na koji su se ove države bavile subvencionisanjem za nabavku digitalne opreme. Dostupnost brzog (high-speed) interneta je takođe važna, jer ako je široko rasprostranjena, moguće je lako ostvariti pristup televiziji kroz širokopojasnu (broadband) mrežu.

S aspekta gledateljstva, od velikog je značaja imati jasna, transparentna i poštena pravila o tome da li je moguće dobiti besplatnu opremu za prijem, kao što su set-top boksovi ili podršku za kupovinu takve opreme. Vjerovatno kriterijumi pružanja pomoći koji važe u nekim drugim kontekstima neće biti primjenjivi. Inicijalni model primijenjen u Španiji i Velikoj Britaniji, gde se oprema besplatno delila pretplatnicima, nije uspeo zbog nedovoljnog odaziva potrošača.

Na državi je odgovornost da pruži priliku svima da učestvuju u procesu. Mora se imati na umu da će biti administrativnog posla i izdataka u vezi sa subvencioniranom podelom set-top boksova (ili drugih uređaja), koji se moraju uzeti u obzir prilikom procene ukupnih troškova digitalizacije. Države ili regioni koji su ranije izvršili digitalizaciju (Berlin, Finska i Švedska) nisu besplatno delili set-top boksove ili pružali pomoć stanovništvu. Mora se imati na umu ekonomski status ovih država: to su relativno bogate države, te se, realno, moglo pretpostaviti da će takav trošak građani sebi moći da priušte. Važno je da pravila o mogućoj pomoći odgovaraju situaciji u kojoj se država nalazi. U nekim državama dobit od digitalne televizije može da prevagne nad troškovima opreme kod mnogih ljudi, posebno ako je tržište u mogućnosti da obezbedi opremu po razumnoj cijeni.<sup>57</sup>

Može biti dovoljno informisati ljude o prednostima digitalizacije i oni se neće protiviti relativno malom investiranju koje je potrebno. Ako ne postoji dodatna pomoć u jednoj državi u kojoj mnogi ljudi žive blizu linije siromaštva, postoji istinska opasnost da će digitalizacija dovesti do toga da ljudi ostanu odsečeni od emitovanog signala, te tako odsečeni od jednog važnog izvora informacija. Oni neće moći da uživaju nove digitalne usluge i zbog toga neće moći da iskoriste prednosti digitalne dividende.

---

<sup>57</sup> Ovo je vidljivo iz istraživanja obavljenih u Velikoj Britaniji, početkom 2000. godine. Vidi: „Vodič za digitalnu televiziju i digitalizaciju“, izdanje od 1. oktobra 2004. godine, Ofcom (Velika Britanija).

Osim praktičnog osmišljavanja i cene nekog programa kojim se subvencionirane distribucije dekodera, važno je da takvi programi ne privileguju samo neke emitere, stvarajući time nejednake uslove konkurencije.

U vezi s tim, Komisija Evropske unije je, u decembru 2005. godine, pokrenula istragu protiv Italije zbog kršenja zakonodavstva EU u vezi s italijanskim modelom subvencionisanja dekodera za digitalnu televiziju. Žalbu su uložili konkurentski postojeći emiteri. Komisija je istakla da čak i one mere koje pružaju podršku ostvarenju opšteg interesa (na primer digitalizacija), moraju da budu proporcionalne i ne smeju da uključuju nepotrebne povrede konkurentnosti. Objašnjenje organa vlasti Italije da ta subvencija može da bude izuzeta od postojećih normi, u skladu sa pravilima u vezi sa državnom pomoći socijalnog karaktera, nije bilo prihvaćeno, pošto nisu bile subvencionisane samo ranjive grupe stanovništva. Korist od nje su imali ne samo potrošači, nego i kompanije a, u svakom slučaju, čak i takva subvencija ne bi trebalo da pravi razliku među operaterima. Drugi operateri su morali da obezbede opremu o svom trošku. Komisija takođe nije prihvatila argument da je ta pomoć predstavljala samo deo politike pružanja usluga od opšteg ekonomskog interesa, o čemu države članice EU samostalno odlučuju. Pošto je zemaljsko emitovanje signala predstavljalo osnovni način primanja televizijskog signala u Italiji, uticaj programa subvencionisanja bio je ogroman. Italija je pokušala da odbrani svoj model ukazivanjem na prednosti digitalne televizije, kao što su unapređeno korišćenje frekvencija u interesu većeg pluralizma, promovisanje ekonomskog razvoja, informacionih tehnologija i usluga elektronskog društva. Za projekte od opšteg interesa, pomoć može da bude data samo da bi se pozabavila neuspehom tržišta, i ako je ona neophodna i proporcionalna, što, po mišljenju Komisije, nije bio slučaj. Italijanski sistem subvencionisanja je kasnije promenjen, kao što je opisano na drugom mestu u ovom vodiču.

Principi koje je istakla Komisija u vezi s italijanskim modelom od interesa su čak i za one države koje ne obavezuju konkretne zakonske odredbe EU o državnoj pomoći i konkurenciji, jer se njima naglašavaju opasnosti od pogrešno osmišljenog programa subvencija. Takav program bi otežao konkurenciju i obeshrabrio pružaoce usluga, naročito one koji tek ulaze na dato tržište.

Na kraju, može se reći da je važno da ljudima ne bude onemogućen pristup emitovanom signalu u periodu njegove digitalizacije i da dodeljene subvencije treba da budu razumne i odgovarajuće za datu državu.

#### **6.4. Obaveza pružanja univerzalne usluge**

Koncept obaveze pružanja univerzalne usluge je dobro poznat iz telekomunikacija i drugih oblasti. To znači da neke ključne usluge treba pružiti svima, čak i ako samo tržište možda ne omogućava takvo pružanje univerzalne usluge. Uobičajeni primeri su primeri pružanja telekomunikacionih usluga, poštanskih usluga ili usluga električne energije građanima koji žive daleko od gusto naseljenih mesta i koji možda u velikoj mjeri koriste te usluge. Obaveza pružanja univerzalne usluge obično je povezana s uslugama od opšteg ekonomskog interesa, što je koncept koji obuhvata osnovne životne potrebe. To treba da bude jedan fleksibilan, dinamičan koncept da bi uzeo u obzir promene u društvu. Jedan primer toga je internet, koji je bio smatran posebnom uslugom kada se prvi put pojavio, ali se sada, u većini evropskih država, smatra jednom od osnovnih potreba, koja treba da bude dostupna svima.

Što se tiče sadržaja emitovanja, pravilo obaveznog emitovanja kanala javnih emitera (vidi gore) predstavlja jedan vid obaveze pružanja univerzalne usluge – to je sredstvo kojim se privatnim kompanijama nameće pružanje određene usluge, zasnovano na pretpostavci da je ta usluga važna za

celo stanovništvo i da mora da bude dostupna svima. Ta obaveza vredi i verovatno je još važnija u digitalnom okruženju, sa njegovim mnoštvom kanala. U protivnom, postoji rizik da mnogi ljudi neće imati pristup javnom emiteru kada se pretplate na razne pakete televizijskih programa. Javni emiter neće biti dostupan ako nije uključen u pakete televizijskih programa, pošto će sav prijem programa biti zasnovan na potpisivanju pretplate sa nekom od kompanija. Prijem programa javnog emitera ne treba da povlači za sobom dodatne troškove za gledaoca, nego to treba da bude odgovornost pružaoca usluga.<sup>58</sup>

Pored obaveza emitovanja kanala javnih emitera koje su u vezi sa sadržajem emitovanja, obaveza pružanja tehničke univerzalne usluge – slično obavezi u oblasti telekomunikacija - je relevantna u digitalnom okruženju, pošto složena i skupocena oprema za prenos signala može da postane „usko grlo“, ograničavajući broj operatera. Zakonodavac i regulatorno telo imaju važan zadatak da omoguće da, u slučaju da tržište ne uspe da omogući univerzalni pristup digitalnom emitovanju, obaveza pružanja takve univerzalne usluge bude nametnuta određenim operaterima. To nametanje mora da bude učinjeno na transparentan, proporcionalan i nediskriminatorski način, u skladu s onim što je neophodno i bez izlišnog uplitanja u rad privatnih kompanija. Važno je naglasiti da ova obaveza pružanja univerzalne usluge znači samo da određena usluga treba da bude dostupna po prihvatljivoj ceni. Ona ne znači da ta usluga treba da bude besplatna, ni da će država zapravo obezbediti da svi koriste tu uslugu – ona samo znači da je usluga dostupna ako ljudi žele da je koriste. Svaka država treba da odluči šta je to prihvatljiva cena, ne samo u vezi sa nivoom prihoda stanovništva, nego i u vezi s onim što se može smatrati legitimnim delom raspoloživih prihoda, usmerenih ka plaćanju određenih usluga.

---

<sup>58</sup> U EU, obavezno emitovanje kanala javnih emitera navedeno je u članu 31 Direktive o pružanju univerzalne usluge (Direktiva 2002/22/EC, izmijenjena i dopunjena Direktivom 2009/136/EC) o univerzalnoj usluzi i pravima korisnika u vezi sa mrežama i uslugama elektronske komunikacije.

## 6.5. Interoperabilnost

Obaveza pružanja univerzalne usluge odnosi se na dostupnost usluge, uz postojanje ispravne opreme. Što se tiče opreme, u nekim slučajevima, umesto državne pomoći i/ili pored državne pomoći, industriju treba podstaći da obezbijedi različite tipove uređaja po niskoj ceni. Države koje su prve počele sa digitalizacijom promovisale su konkurenciju, i time se došlo do jeftinih set-top boksova, kao i složenijih tipova opreme za one koji su bili posebno zainteresovani. Interoperabilnost je važan koncept u ovom smislu; nju takođe promoviše EU, pošto to čini tržište privlačnijim za proizvođače.

Iako organi vlasti u jednoj demokratskoj državi u kojoj vlada tržišna ekonomija ne treba da se direktno upliću u delovanje industrije ili da propisuju cene, oni mogu da vode dijalog s industrijom i vide da li postoji mogućnost jeftinije opreme. Tehničke specifikacije i standarde treba, koliko je to moguće, usvojiti na međunarodnom nivou da bi se omogućila maksimalna međupovezanost i mogućnost da se roba slobodno kreće, da bi se stvorilo međunarodno tržište. EU, koja putem svoga ogromnog uticaja na trgovinu u Evropi faktički uspostavlja standarde i za države koje nisu članice EU, ima stav da standarde treba, što je više moguće, da predlaže sama industrija. Važno je ne ograničavati sistem krutim standardima, ako još postoji tehnološki razvoj, već biti fleksibilan i otvoren za interoperabilnost između različitih standarda.

EU zahteva<sup>59</sup> da države članice preduzmu sve neophodne mere da bi obezbedile da operateri usluga uslovnog pristupa, bez obzira na način prenosa signala, koji proizvode i prodaju usluge pristupa digitalnoj televiziji, ponude svim emiterima, na pravednoj, razumnoj i nediskriminatorskoj osnovi, tehničke usluge kojima se omogućava da gledaoci, koji imaju dekodere koje

---

<sup>59</sup> Član 4 Direktive 95/47/EC o upotrebi standarda za prenos televizijskog signala. Neki komentatori smatraju da je Direktiva bila nejasna u nekim svojim delovima i da, kao posledica toga, nije došlo do željenog usklađivanja. To je takođe značilo nepotpuno sprovođenje Direktive od strane država članica EU. Na primer, M. Arino „Digitalni rat i mir: Regulacija i konkurencija u evropskom digitalnom emitovanju“, Evropsko javno pravo, 2004. godina, X tom, prvo izdanje, stranice 135-160, citirano sa stranica 137 i 138.



distribuiraju operateri usluga, prime digitalno prenesenu uslugu od strane emitera. To u suštini znači da države članice treba da stvore uslove da te usluge funkcionišu na različitim tehnološkim platformama.<sup>60</sup>

Slično tome, Preporukom Rec(2003)9 Komiteta ministara Saveta Evrope preporučuje se državama članicama preduzimanje mera, radi dostizanja visokog nivoa interoperabilnosti i uporedivosti opreme za prem, dekodiranje i dešifrovanje i, sa druge strane, sistema kojima se omogućava pristup uslugama digitalnog emitovanja.

Okvirnom direktivom EU<sup>61</sup>, konkretno se navodi da treba podstaći interoperabilnost digitalnih interaktivnih televizijskih usluga i savremene digitalne televizijske opreme na nivou potrošača, da bi se omogućio slobodan protok informacija, medijski pluralizam i kulturna raznolikost. Poželjno je da korisnici mogu da primaju sve digitalne interaktivne televizijske usluge koje uzimaju u obzir, između ostalog, tehnološku neutralnost, budući napredak i potrebu da se promoviše jačanje uloge digitalne televizije. Operateri digitalnih platformi treba da teže primeni otvorenog aplikacionog programskog interfejsa (API), koji je usklađen s evropskim standardima i koji omogućava migraciju sa jednog sistema na drugi.

Razvoj novih audio-vizuelnih tehnologija (sistema interaktivne televizije, sistema za prenos signala do mobilnih uređaja i putem širokopolasnog interneta, kao i televizije visoke definicije) može da predstavlja nove probleme za interoperabilnost. Zbog toga, obezbeđenje interoperabilnosti predstavlja kontinuirani zadatak. EBU naglašava da je važno ponovo potvrditi da potrošači moraju da imaju pristup širokom i raznolikom nizu sadržaja i usluga

---

60 Član 24 Direktive 2002/22/EC o pružanju univerzalne usluge i pravima korisnika u vezi sa mrežama i uslugama elektronske komunikacije sadrži sličnu obavezu. Aneks Direktive o pružanju univerzalne usluge (izmenjena i dopunjena Direktivom 2009/136/EC) obezbeđuje interoperabilnost uređaja za prijem digitalne televizije dostupnih potrošačima u EU.

61 Direktiva 2002/21/EC o zajedničkom regulatornom okviru za mreže i usluge elektronskih komunikacija, naročito član 18.

na različitim platformama, uz najveći mogući kvalitet po najnižoj mogućoj ceni. EBU je uveren da se taj cilj najbolje može postići putem konkurencije na tržištu. Interoperabilni standardi i poboljšana interoperabilnost digitalnih uređaja dovešće do toga da ih potrošači prihvate, što će onda promovisati prelazak na digitalizaciju.<sup>62</sup> Države koje su prve počele sa digitalizacijom, kao što su: Švedska, Finska i Velika Britanija, posebno su naglasile potrebu da oprema bude odgovarajuća za različite distributere programskih sadržaja, tako da gledaoci mogu da promene svog distributera, čak i nakon što kupe tu opremu.

## 6.6. Zaštita potrošača

Pitanja zaštite potrošača takođe moraju da budu razmotrena u okviru plana digitalizacije. Koliko će biti potrebno mijenjati zakone ili usvajati nove zakonske odredbe zavisi od opšteg okvira zaštite potrošača u državi. Ako postoje jaki zakoni za zaštitu potrošača, oni će se takođe odnositi i na digitalno emitovanje i neće biti potrebe za posebnim zakonom. Međutim, ako je opšta zaštita potrošača nedovoljna, može biti potrebno doneti posebne pravne odredbe unutar zakona koji će se odnositi na datu oblast.

EU naglašava potrebu za jačom zaštitom potrošača u vezi sa različitim elektronskim uslugama i drugim novim modelima poslovanja. Problemi koji se javljaju u ovom kontekstu slični su problemima telekomunikacija, a obuhvataju pitanja, kao što su: detaljan opis korišćenih usluga na računom (posebno kada se istim računom plaća nekoliko različitih usluga), mogućnost raskida ugovora i pravila o korišćenju opreme kojima se korisnik ne vezuje za jednog pružaoca usluga na neracionalno dug vremenski period.

---

<sup>62</sup> "Prilog EBU-a povodom javnog poziva Evropske komisije za dostavljanje komentara na predstojeću reviziju regulatornog okvira EU za elektronske komunikacije i usluge", 30. januar 2006. godine, DAJ/ACB/mtp/jev.

U **Velikoj Britaniji**, u februaru 2008. godine, regulatorno telo za komunikacije Ofcom izdalo je nove predloge o tome kako pružaoci komunikacionih usluga moraju jasno da naznače bilo koje dodatne troškove koji se pojavljuju na računima potrošača, tako da potrošač lako razume šta je to što plaća. Korisnik mora da razumije koji su to različiti troškovi koji se pojavljuju na računu. Pri Ofcomu takođe deluje posebna Savetodavna komisija za stara lica i lica sa posebnim potrebama, da bi se omogućilo da potrebe tih grupa ljudi budu posebno uzete u obzir tokom procesa digitalizacije i tokom drugih promena komunikacionog okruženja.

U **Finskoj** postoji poseban link na internet stranici putem koga ljudi mogu da postavljaju pitanja ili da ulažu žalbe, a postoji i poseban telefonski broj, koji potrošači mogu pozvati u vezi sa problemima digitalizacije.

U **Švedskoj**, glavni operater vodi svoju blog stranicu na kojoj se može diskutovati o problemima potrošača, komentarisati i postavljati pitanja.

## **7. Poglavlje: Emiteri - ekonomska i tehnička pitanja**

Digitalizacija je u početku veoma skupa za emitere koji treba da izvrše znatna ulaganja. Do povrata investiranih sredstava možda može doći samo dugoročno. U ovom poglavlju su opisana pitanja sa kojima se suočavaju emiteri u vezi s investicijama i infrastrukturom, kao i to kako država može da pruži pomoć, a da ne naruši konkurenciju.

### **7.1. Investicije u digitalizaciju**

Iako razni učesnici u procesu digitalizacije mogu od nje da imaju koristi, kao što su novi emiteri, kojima će možda biti dostupan frekvencijski spektar, proizvođači opreme i pružaoci drugih usluga, možda oni neće biti ti koji će snositi početne troškove. Ko će i na koji način snositi troškove izgradnje infrastrukture predstavlja izazov za države koje prelaze na digitalizaciju. Ako to breme bude samo na emiterima, postoji istinski rizik da će oni bankrotirati.

Kao što je ranije pomenuto u ovom vodiču, to može da ima veoma negativne posledice za pluralizam i raznolikost. Jedna mogućnost je da se formiraju partnerstva između organa vlasti, emitera, mrežnih operatera i industrije (možda u okviru tzv. javno-privatnih partnerstava, ili JPP-a).

U **Velikoj Britaniji**, tzv. digitalnu dividendu predstavlja smanjenje iznosa takse za upotrebu frekvencije, u vezi sa brojem pretplatnika koji se opredele za jednu od tri digitalne platforme. Takve politike delovanja mogu da predstavljaju jak podsticaj emiterima da usvoje strategije koje pomažu brzom ukorenjivanju digitalnih platformi.

U **Estoniji** je amandmanom na Zakon o emitovanju, koji je usvojen 18. juna 2008. godine, ukinuta uplata takse u državni budžet za izdavanje licence u slučaju dvaju velikih privatnih emitera, u iznosu od oko 20 miliona kruna po emiteru. Taksa je trebalo da nadoknadi gubitke koje je imao javni emiter zbog odustajanja od emitovanja reklama u svojim programima. Amandman je bio motivisan potrebom da se privatni emiteri oslobode finansijskog tereta tokom perioda prelaska na digitalizaciju. Ukidanje takse se, počevši od 1. januara 2009. godine, nadoknađivalo iz državnog budžeta.

Na **Malti** nema takse za analogne emitere koji emituju iste sadržaje u digitalnom obliku.

JPP je sve popularniji koncept u mnogim kontekstima u Evropi, kao sredstvo privlačenja privatnog kapitala za projekte od javnog interesa. Njegov model će zavisi od strukture emiterskog sektora u konkretnoj državi, na primer od toga da li su predajnici u vlasništvu države ili neke kompanije (kao što je privatizovana bivša državna monopolska kompanija). Ne postoji jedan zajednički evropski model. Svaka država treba da pronađe najbolji način, uključujući odgovor na pitanje kako industriju i privatne emitere podstaći da investiraju, a da im istovremeno ne bude data nedozvoljena prednost u postupku konkurencije.

Ono što treba priznati prilikom procenjivanja troškova i spremnosti privatnih kompanija da investiraju jeste da su početni troškovi visoki, a privlačnost i investicioni potencijal digitalnog emitovanja rastu tek nakon određenog

vremena i imaju svoju cenu. Kada i kolika će prednost biti ostvarena je neizvesno, a taj proces je isuviše nov da bi se moglo doći do egzaktnih poređenja sa drugim državama. Kako pokazuju studije, digitalna televizija nije rudnik zlata i kompanije koje su u to uključene moraju da imaju znatna investiciona sredstva.<sup>63</sup>

Jasno je da se u svim procesima digitalizacije od privatnih emitera očekuje da pokriju određeni iznos troškova. Iako je to razumljivo, treba priznati da će možda biti potrebno stimulisati te emitere da izvrše neophodne investicije, na primer putem sniženja ili potpunog ukidanja takse za izdavanje dozvole za emitovanje tokom određenog vremenskog perioda, uz uslov da nastave sa digitalizacijom, ili putem produženja perioda važenja dozvole za emitovanje.

U **Finskoj**, Zakonom o državnom radio-televizijskom fondu, usvojenom 1. jula 2002. godine, predložen je troetapni pristup da bi se emiterima olakšalo investiciono breme. Prvo je taksa za izdavanje dozvole za emitovanje bila snižena za 50 procenata u slučaju komercijalnih televizijskih kompanija, dok su digitani emiteri bili u potpunosti oslobođeni njenog plaćanja do 31. avgusta 2010. godine. Drugo, iznos televizijske pretplate je povećan za 13 procenata od 1. januara 2004. godine. Treće, iznos godišnje televizijske pretplate je rastao svake godine, sve dotle dok se emitovao i analogni i digitalni signal (tj. u periodu simultanog emitovanja).

Slično povećanje televizijske pretplate uvedeno je u Austriji. Istovremeno, u Irskoj 2002. godine i u **Švajcarskoj** 2003. godine, organi vlasti su odbili zahteve javnih emitera da dodatni troškovi emitovanja i analognih i digitalnih kanala tokom tranzicionog perioda budu finansirani putem privremenog povećanja televizijske pretplate.

<sup>63</sup> Kao što je bio slučaj sa kompanijom koja je osnivač operatera BSkyB u Velikoj Britaniji, koja je subvencionisala gubitke tokom mnogo godina, pre nego što je njegov digitalni ogranak ostvario bilo kakav profit. Vidi: A. Wessberg "Digitalna televizija - izazov za Evropu" 2003/04. godina, časopis Diffusion online, EBU, stranice 2-5.

Još jedan način pružanja podrške emiterima korišten je izvan Evrope, u Australiji, gde su određeno vreme bile ublažene regulatorne obaveze emitovanja dječijih programa i australijskih domaćih emisija, da bi se omogućilo uspostavljanje digitalnih usluga. Ovaj metod nosi rizike za pluralizam i raznolikost, kao i za kvalitet emitovanja, a ne bi bio ni u skladu s evropskim obavezama koje potiču iz Konvencije o prekograničnoj televiziji i iz drugih sporazuma.

Još jedan podsticaj jeste da se nekoj kompaniji garantuje određeni monopol u toku ograničenog vremenskog perioda, da bi ih se uverilo da će moći da vrate uložene investicije. Ovaj koncept je dobro poznat iz regulacije komunalnih usluga, ali je on, bez obzira na to, složen, pošto se njime učvršćuje monopol, ili, u najmanju ruku, dominantna pozicija, što je loše za konkurentnost.<sup>64</sup>

Postojeću infrastrukturu treba takođe što je više moguće iskoristiti za digitalno emitovanje. Uticaj na životnu sredinu, otpor stanovništva (mnogi novi predajnici), kao i cena novih instalacija moraju da budu uzeti u obzir prilikom razmatranja širenja postojeće ili stvaranja paralelne infrastrukture. Ima smisla koristiti već postojeću infrastrukturu, kao što ima smisla etapna modernizacija. Moraju postojati transparentnost i javno dostupne procedure kojima se omogućava da svi relevantni stavovi budu uzeti u obzir prilikom razmatranja načina instaliranja infrastrukture. Mnogi su uvereni da je zemaljska mreža najbolja za ostvarenje većine ciljeva digitalne televizije, uz podršku satelitske mreže. Zemaljska mreža uglavnom već postoji, a zemaljske mreže su jedine čiji je signal moguće lako primati na prenosnim prijemnicima.

Međutim, televizija putem širokopojasnog interneta takođe predstavlja jednu zanimljivu tehnologiju. EU primjenjuje princip tehnološke neutralnosti, pošto

---

64 Predmeti br. C-320/91 Courbeau i br. C-280/00 Altmark iz sudske prakse Evropskog suda pravde (Suda Evropske unije).

je njen prioritet da digitalno emitovanje postane dostupno, bez obzira na to kako. Takav princip je odgovarajući i izvan EU.

Kolokacija i drugi oblici zajedničkog korišćenja infrastrukture predstavljaju sredstvo smanjenja troškova. Ovaj pristup je takođe koristan za životnu sredinu. Mnoge države imaju u zakonu o telekomunikacijama pravila o obaveznom zajedničkom korišćenju infrastukture, a slične odredbe mogu se koristiti i u digitalnom okruženju (u nekim državama takva pitanja su sadržana u postojećim zakonima o telekomunikacijama čije odredbe pokrivaju i digitalno emitovanje). To nema isto značenje kao pravila pristupa (koja će biti opisana niže u tekstu), već se tiče samo fizičkih instalacija, uključujući predajnike, zgrade i slične objekte.

## **7.2. Platforma prenosa signala**

U mnogim državama, mrežni operater koji je odgovoran za platforme prenosa signala za digitalno emitovanje je telo koje je u državnom ili koje je bilo u državnom vlasništvu. To telo je obično imalo dominantan ili čak monopolski položaj, ali digitalizaciju ne treba smatrati sredstvom za jačanje dominacije tog tela ili za jačanje potencijalnih negativnih posljedica takve dominacije. Pravila pristupa su od ključnog značaja, ali mora biti prepoznato da takva pravila mogu da osnaže dominaciju mrežnog operatera, ako ona ograniče razvoj drugih mreža.

U mnogim državama, mreža predajnika je ne samo odvojena od emitera, nego i privatizovana, što predstavlja pozitivan razvoj događaja. Privatizacija i strukturno razdvajanje su pitanja odvojena od digitalizacije i ne treba dozvoliti da digitalizacija odloži takav razvoj događaja. Može da bude korisno proučiti iskustva liberalizacije telekomunikacija, pošto se radi o sličnim pitanjima. Važno je učešće regulatornog tela za telekomunikacije.



Bez obzira na moguće javno vlasništvo nad mrežom predajnika, moramo se striktno pridržavati pravila pristupa, a vlasništvo nad predajnicima ne treba da daje pravo bilo kog uplitanja u sadržaj emitovanja. To je regulatorno pitanje kojim treba da se bavi nezavisno regulatorno telo. Štaviše, svi emiteri, uključujući javnog emitera, moraju da budu zaštićeni od uticaja organa vlasti, kao i u analognom sistemu emitovanja. Kao što ističe EU<sup>65</sup>, mere državne politike treba da budu transparentne, opravdane, proporcionalne i blagovremene, da bi na minimum svele rizik štetnog uticaja na tržište. To su dobri ciljevi za sve države članice OEBS-a.

### 7.3. Prihod emitera

Dodatni problem u finansiranju digitalizacije predstavlja to što su prihodi od reklama u svijetu, uopšteno govoreći, u padu. Pri niskoj pokrivenosti signalom i fragmentaciji publike, tržište uglavnom nije atraktivno za oglašivače, što znači da digitalizacija može da donese manje prihoda emiterima. U **Australiji**, zahvaljujući, barem delimično, lobiranju od strane emitera (komercijalnih, koji zavise od reklama ili pretplate), umj'esto da se digitalizacija koristi da omogući veliki broj kanala, u početku je trebalo da se koristi za uvođenje HDTV-a, koji koristi široki spektar frekvencija i time omogućava bolji kvalitet umjesto većeg kvantiteta (bolju televiziju umjesto više televizija). Jedan od razloga za to bio je da se izbegne fragmentacija tržišta. Potom je došlo do izmena i dopuna prvobitnog teksta australijskog zakona o digitalizaciji, pošto je trebalo naći načina da se digitalna televizija učini privlačnom stanovništvu. Primeri uspešne digitalizacije, gde su gledaoci bili zainteresovani za taj proces, uključivali su povećanje broja programa (na primer u Velikoj Britaniji), pa su u Australiji shvatili da takođe moraju

---

65 Dokument Evropske komisije br. COM(2003)541 final, "O tranziciji s analognog na digitalno emitovanje".

da povećaju broj kanala, ako žele da ubede stanovništvo u korist od digitalizacije<sup>66</sup>.

Primer iz Australije ilustruje da verovatno nema načina da se izbjegne negativni trend u reklamiranju na emiterima, koji je pogoršan sadašnjom ekonomskom krizom u mnogim delovima svijeta. Navike stanovništva su se promenile, a tradicionalno reklamiranje na emiterima nije tako atraktivno, kao što je ranije bio slučaj, kada se moglo očekivati da veliki broj ljudi u istom trenutku gleda isti program.

Reklamna industrija je svesna tih promena i, već nekoliko godina, izučava druge reklamne mogućnosti, kao što je ciljno reklamiranje na internetu i mobilnim telefonima. Te promene nisu završene, ali su one relevantne za digitalizaciju, jer će dovesti do smanjenja prihoda od reklama za mnoge emitere u trenutku kada oni treba da finansiraju skupi prelazak na digitalizaciju. U tom kontekstu, treba imati razumna očekivanja u vezi sa mogućnostima da privatni emiteri snose troškove tog procesa.

#### **7.4. Državna pomoć**

Državno finansiranje i investicije za koje garantuje vlada mogu da budu neophodne za sprovođenje digitalizacije, s obzirom na veličinu neophodne investicije. Međutim, to mora da bude pažljivo obavljeno, da ne dođe do nezasluženog preferiranja bilo kog od operatera i do narušavanja pravila o državnoj pomoći i drugih pravila o konkurentnosti. EU vrši istrage u vezi s tim da li neki oblik finansiranja digitalizacije krši odredbe o državnoj pomoći, što govori o tome da, s evropske tačke gledišta, digitalizacija sama po sebi nije opravdanje za nepoštovanje drugih pravila.

---

66 J. Bosland "Digitalna televizija i mnoštvo kanala: Promene u skladu s amandmanom na Zakon o emitovanju digitalne televizije iz 2006. godine", Pravni fakultet Univerziteta u Melbourneu, Istraživački časopis za pravne studije, br. 258. Elektronska kopija dostupna je na internet stranici, <http://ssrn.com/abstract=1014457>.

Evropska komisija je, 2005. godine, ispitala predmet pokrajine Berlin-Brandenburg i njenog davanja podrške digitalizaciji zemaljske televizije. Ovim predmetom se uspostavljaju standardi i ograničava državna pomoć u EU, a on takođe služi kao smernica državama koje nisu članice EU.<sup>67</sup> Regulatorno telo za emitovanje (njem. MABB) pružilo je finansijsku pomoć za prelazak na digitalizaciju i raspodelilo multiplekse komercijalnim kanalima koji su se, u zamenu za tu pomoć, saglasili da pet godina emituju u digitalnom formatu, nezavisno od broja gledalaca. S emiterima koji nisu već bili dostupni putem zemaljske mreže postignut je drugačiji sporazum. Sredstva su došla iz budžeta MABB-a, koji se puni iz sredstava taksi za dobijanje licence za emitovanje. Javni emiter je svoje troškove pokrio iz sredstava televizijske pretplate.<sup>68</sup>

Evropska komisija je ispitala da li takva podrška predstavlja državnu pomoć i da li je treba dozvoliti. Stav Komisije je bio da ekonomska prednost nije bila eliminisana postupkom odabira, proces faktički nije bio otvoren za konkurenciju, a umesto toga bio je neizvestan i netransparentan. Nadoknađena suma se razlikovala u zavisnosti od kanala, a sistem je bio selektivan (podržavao je samo jednu platformu prenosa signala), što je moglo da utiče na preference gledalaca.<sup>69</sup>

Razlozi za davanje državne pomoći za digitalizaciju su opšti interes ili neophodnost pružanja podrške inovacijama. Međutim, prema stavu Komisije, nema razloga da se podrška pruža samo zemaljskoj televiziji, a ne i drugim platformama. Došlo je do narušavanja principa tehnološke neutralnosti. Moguće je da je bilo neophodno ispraviti propuste na tržištu,

---

67 Na odluku Komisije upućena je žalba prvostepenom sudu, Predmet br. T-8/06. DA LI JE DO SADA DONE-SENA ODLUKA PO ŽALBI?

68 C. Schoser (Generalna direkcija za pitanja konkurencije) "Komisija odlučila da je subvencija za digitalnu zemaljsku televiziju (DVB-T) u pokrajini Berlin Brandenburg nezakonita" Bilten za politiku konkurentnosti, 2006. godina, br. 1 (Evropska komisija, Brisel), stranice 93-96.

69 Ibid.

ali to nije bilo smatrano opravdanjem za davanje državne pomoći u pokrajini Berlin-Brandenburg.

Regulatorna intervencija u vezi sa licencom za prenos signala mogla je da bude način za postizanje istog rezultata, a manje bi narušavala konkurenciju, ili se možda tržište moglo pozabaviti neizvesnošću u vezi sa digitalizacijom.<sup>70</sup> Pomoć je data komercijalnim emiterima, a oni u zamenu za nju nisu dobili nikakav poseban zadatak o javnog značaja. Takođe, promovisanje pluralizma se ne odnosi na zemaljsku platformu. Kablovski i satelitski emiteri takođe doprinose tome i imaju jednako, ako ne i veće pravo na državnu pomoć, uz odgovarajuću gledanost.<sup>71</sup>

Različiti oblici podrške od strane države su razmatrani i u drugim državama, osim Nemačke. Prethodno u ovom vodiču su razmatrani italijanski modeli podrške korisnicima. U Velikoj Britaniji je poklonjena pažnja finansiranju BBC-ja, naročito 1999. godine kada se razgovaralo o uvođenju dodatne pretplate na digitalnu televiziju. Privatni emiteri su rekli da će se žaliti Evropskoj komisiji. Na kraju je Vlada Velike Britanije odlučila da se ne uvodi dodatna pretplata i saglasila se sa neznatnim povećanjem televizijske pretplate u narednih nekoliko godina. Dostupnost digitalnih usluga svima smatrana je BBC-jevim doprinosom digitalizaciji. Utvrđeno je da BBC može doći do ušteda povećanjem efikasnosti, kao i do rasta prihoda putem prodaje programa. Predviđa se da će se BBC-jeva situacija promijeniti – očekuje se da će doći do razdvajanja osnovne javne usluge i drugih kanala ili zadataka. BBC će možda morati da nađe partnere za komercijalne projekte.<sup>72</sup>

---

70 Ibid.

71 Ibid.

72 J. F. MacLennan "Suočavanje sa digitalnom budućnošću: javni emiteri i zakon o državnoj pomoći u Evropskoj uniji", stranice 159-202, Godišnjak evropskih pravnih studija Univerziteta u Cambridgeu, II tom, 1999. godina, (urednici A. Dashwood i A. Ward , stranice 193-195.

Evropska komisija je razmatrala nekoliko žalbi u vezi s tim da su mnoge države članice EU preferirale javne emitere.<sup>73</sup> Situacija u vezi sa javnim emiterima, kada je u pitanju državna pomoć i druge pravne odredbe EU, uglavnom je regulisana posebnim pravilima, ali se ona tiču opštih pitanja, a ne konkretne dodatne podrške digitalizaciji.

Neophodnost podrške procesu prelaska na digitalizaciju iz sredstava javnih finansija u potpunosti je prepoznata u nekim delovima Evrope. Evropska komisija priznaje da može doći do odlaganja prelaska na digitalizaciju, u slučaju da digitalizacija bude u potpunosti prepuštena tržišnim kretanjima. Ona takođe priznaje da intervencija organa vlasti može da bude korisna, u obliku regulacije, finansijske podrške potrošačima, informacionih kampanja ili subvencija, da bi se prevazišao neki konkretan problem tržišnih mehanizama ili obezbedila socijalna ili regionalna kohezija. Obaveza je država članica EU da pokažu da je pomoć najpogodniji instrument, da je ona ograničena na neophodni minimum i da se njome ne narušava konkurencija. Prihvatljivi oblici javne podrške prelasku na digitalizaciju mogu da budu sledeći:

- Finansiranje razvoja mreže predajnika u područjima gde je prijem signala nedovoljan;
- Finansijska nadoknada javnom emiteru da bi se u potpunosti obuhvatilo stanovništvo;
- Subvencije potrošačima za kupovinu digitalnih dekodera, pod uslovom da su oni tehnološki neutralni, naročito ako oni podstiču korišćenje otvorenih standarda interaktivnosti;
- Finansijska nadoknada emiterima od kojih se traži da prekinu s analognim emitovanjem pre isteka njihovih licenci, pod uslovom da se uzme u obzir dodijeljeni kapacitet prenosa digitalnog signala.

---

73 Ibid.

## 8. Poglavlje: Regulatorno telo - pitanja licenciranja

### 8.1. Proces licenciranja

Ključ za određivanje regulatornih funkcija emitovanja u interesu slobode medija je u procesu **licenciranja** emitera kako analognih tako i digitalnih.

Član 10 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda glasi:

1. Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo obuhvata slobodu mišljenja i slobodu primanja i prenošenja informacija i ideja, bez uplitanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprečava države da zahtevaju dozvole za rad od radio-televizijskih kompanija.
2. Ostvarivanje ovih sloboda, budući da obuhvata obaveze i odgovornosti, može da podleže takvim formalnostima, uslovima, ograničenjima ili sankcijama predviđenim zakonom i koje su neophodne u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbednosti, sprečavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja i morala, ugleda ili prava drugih, sprečavanja širenja poverljivih informacija ili u interesu očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.

U skladu sa trećom rečenicom člana 10 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, državama je dozvoljeno da regulišu, putem sistema licenciranja, način na koji je organizovano emitovanje na njihovoj teritoriji, naročito njegove tehničke aspekte. Posebnu pažnju treba posvetiti nepristrasnom i transparentnom procesu licenciranja, kao što je navedeno u određenom broju nedavno usvojenih evropskih dokumenata i odluka Evropskog suda za ljudska prava.

U presudama Evropskog suda za ljudska prava naglašava se da dodela licence može da bude i tehničko pitanje, međutim ona je obično uslovljena pitanjima, kao što su: karakter i ciljevi predloženog emitera, njegova potencijalna publika na državnom, regionalnom ili lokalnom nivou, prava i potrebe konkretne publike i obaveze koje proističu iz međunarodnih pravnih instrumenata. To može da vodi uplitanju od strane onih, čiji ciljevi će se smatrati legitimnim, u skladu sa trećom rečenicom stava 1, čak iako se oni možda neće odnositi na bilo koji od uslova navedenih u članu 10 stav 2. Međutim, kompatibilnost takvog uplitanja mora da bude ocenjena u svetlu zahteva iznesenih u članu 10 stav 2.<sup>74</sup>

Sud je naročito naglasio da način na koji se primjenjuju **kriterijumi licenciranja** u tom procesu mora da obezbeđuje dovoljne garancije zaštite od proizvoljnih rešenja, uključujući detaljno objašnjenje od strane organa za licenciranje, u vezi s odlukama kojima se odbija izdavanje licence za emitovanje.<sup>75</sup>

Komite ministara Saveta Evrope je 20. decembra 2000. godine usvojio Preporuku br. Rec(2000)23 državama članicama o nezavisnosti i funkcijama regulatornih tela u sektoru emitovanja, u kojoj je preporučio da treba jasno definisati u zakonu osnovne uslove i kriterijume kojima se reguliše dodela i obnavljanje licenci za emitovanje. Propisi kojima se reguliše procedura izdavanja licence za emitovanje treba da budu jasni i precizni i treba da se primenjuju na otvoren, transparentan i nepristrasan način. Odluke koje donose regulatorna tela u tom kontekstu treba da budu objavljene na odgovarajući način.

---

74 Predmet Demuth protiv Švajcarske, br. 38743/97, paragraf 33, Evropski sud za ljudska prava 2002-IX. i predmet Meltex Ltd i Mesrop Movsesyan protiv Jermenije, br. 32283/04, paragraf 76, Evropski sud za ljudska prava 2007-

75 Predmet Glas Nadezhda EOOD i Anatolij Elenkov protiv Bugarske, br. 14134/02, paragrafi 49-51, i predmet Meltex Ltd i Mesrop Movsesyan protiv Jermenije, br. 32283/04, paragraf 81, Evropski sud za ljudska prava 2007-

Štaviše, one treba da budu:

- Prikladno argumentovane, u skladu sa domaćim zakonodavstvom;
- Otvorene za reviziju od strane nadležnih sudskih organa, u skladu sa domaćim zakonodavstvom;
- Dostupne javnosti.<sup>76</sup>

Preporukom br. Rec(2003)9 o merama za promociju doprinosa digitalnog emitovanja demokratskom i društvenom napretku se sugerije da, prilikom dodele licenci za digitalno emitovanje, nadležni javni organi treba da obezbede brojnost i raznolikost ponuđenih usluga i da podstaknu uspostavljanje regionalnih ili lokalnih službi, koje bi ispunjavale očekivanja javnosti na tim nivoima.<sup>77</sup>

## 8.2. Primeri licenciranja digitalnog emitovanja

Prema jednoj studiji Evropske platforme regulatornih tela, države različito pristupaju dodeli mogućnosti digitalnog emitovanja (spektra). U većini slučajeva (Njemačka, Velika Britanija, Holandija, Italija, Španija, Austrija, Irska i Litvanija) ta mogućnost se dodeljuje jednom ili više operatera mreže/multipleksa. U drugim slučajevima (Švedska i Finska) ta mogućnost se dodeljuje direktno televizijskim kanalima. Međutim, u ocenjivanju regulatornog modela, ono što je relevantno je to kako je regulisan pristup toj mogućnosti, a ne kome je ta mogućnost dodeljena.

Čini se da se pojavljuju dva regulatorna pristupa: u prvoj grupi država (Finska, Nemačka i Švedska) redosled kanala je rezultat odabira od strane regulatornog tela ili vlade posredstvom javnih procedura koje su vrlo slične

<sup>76</sup> Preporuka br. Rec(2000)23 Komiteta ministara Savjeta Evrope državama članicama o nezavisnosti i funkcijama regulatornih tela u sektoru emitovanja.

<sup>77</sup> Osnovni principi digitalnog emitovanja/Dodatak Preporuci br. Rec(2003)9. Dostupno na internet stranici, [https://wcd.coe.int/rsi/common/renderers/rend\\_standard.jsp?DocId=38043&SecMode=1&SiteName=cm&Lang=en](https://wcd.coe.int/rsi/common/renderers/rend_standard.jsp?DocId=38043&SecMode=1&SiteName=cm&Lang=en)



onima koje su korišćene u slučaju analognog emitovanja; u tom slučaju redosled kanala unapred određuje vlada ili regulatorno telo, bez obzira na to da li su frekvencije dodeljene direktno emiteru ili mrežnom operateru.

U drugoj grupi država (Italija, Velika Britanija i Norveška) mogućnošću digitalnog emitovanja upravlja kao jednom celinom operater mreže/multipleksa, koji je relativno slobodan pri korišćenju te mogućnosti i odabiru redosleda kanala. U tom slučaju nameću se neka ograničenja (obavezno emitovanje kanala javnih emitera, rezervisana mogućnost digitalnog emitovanja za posebne kategorije emitera i sl.) da bi se očuvali ciljevi od opšteg interesa, kao što su raznolikost i pluralizam.

Konkursna procedura i dalje je široko prihvaćena kao način dodele tehničke mogućnosti, nasuprot aukcijama koje se češće koriste kada je u pitanju spektar za upotrebu u okviru telekoma, na primer, telefonija, bežična veza i internet.<sup>78</sup>

U skladu sa konkursnom procedurom, ili komparativnim odabirom, podnosioci prijave na konkurs predstavljaju zbog čega bi trebalo da im bude dodeljena licenca na osnovu kriterijuma utvrđenih u uslovima za prijavu na konkurs. Drugim rečima, konkurs dozvoljava dodelu licenci na osnovu detaljnih planova podnosilaca prijava. Suštinska karakteristika druge procedure (aukcije) je da licenca biva dodeljena onom ko predloži najvišu cenu.

U svakom slučaju, pravo emitovanja kanala digitalne zemaljske televizije (eng. DTT) dodeljuju se uz postojanje određenih uslova. Na primer, u Austriji, u februaru 2006. godine, Kommunikationsbehörde Austria (državno telo za komunikacije) dodijelilo je kompaniji Österreichische Rundfunksender GmbH

---

78 Radna grupa za digitalnu zemaljsku televiziju u državama članicama EPRA. Konačni izveštaj, 2. juni 2004. godine. Dostupno na zvaničnoj internet stranici Evropske platforme regulatornih tela (EPRA), [http://www.epra.org/content/english/press/papers/DTTWG\\_finalreport.doc](http://www.epra.org/content/english/press/papers/DTTWG_finalreport.doc)

& Co KG (ORS) licencu za upravljanje multipleks platformom zemaljskog emitovanja do 1. avgusta 2016. godine. Odluka o davanju licence sadrži detaljne uslove za emitovanje digitalne zemaljske televizije. Od ORS-a se traži da postepeno širi pokrivenost signalom. On mora da prenosi i državne TV kanale i, u ograničenom obimu, regionalne kanale koje produkuje javni emiter Österreichische Rundfunk (ORF). Privatni emiter ATV takođe ima pravo emitovanja svog nacionalnog zemaljskog kanala ATV+ putem ORS-ove multipleks platforme. Tarife za emitovanje kanala i dodatnih usluga moraju da budu razumne. ORS takođe ima obavezu da se prema svim podnosiocima prijava odnosi jednako prilikom izračunavanja tih tarifa.<sup>79</sup>

Ranije je Kommunikationsbehörde izdao Dekret o kriterijumima odabira operatera multipleksa, u kome su naznačeni pravni kriterijumi za odabir. Prednost je trebalo dati podnosiocima prijava koji su mogli brzo da obuhvate veliki broj stanovnika, da ponude odličan kvalitet signala, obezbede emitovanje programa postojećih emitera, ponude usluge kojima potrošači mogu lako da pristupe, podnesu na uvid strategiju za promociju distribucije odgovarajućih prijemnika i ponude takav niz digitalnih kanala kojima se obezbeđuje maksimalna raznolikost stavova i mišljenja.<sup>80</sup>

Slične obaveze mogu da se odnose i na druge platforme. Francusko audeo-vizuelno regulatorno telo CSA je, 2006. godine, izdalo obavezujuću preporuku za sve kablovske operatere o primeni odredaba člana 34-1 Zakona o slobodi komunikacija (1986, uz naknadne izmene i dopune). Namera tog člana je da omogući da stanovi u stambenim zgradama koji više nisu bili povezani na antenu, već na kablovsku mrežu, budu u mogućnosti da besplatno primaju signal televizijskih kanala zemaljske mreže, koji se inače primaju na tom mestu, bez obaveze da se pretplate na neki paket kablovske

---

79 Rittler R. Austrija: Dodeljena licenca za zemaljsku multipleks platformu // IRIS 2006-4:8/11. Dostupno na internet stranici: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/4/article11.en.html>

80 Rittler R. Austrija: Poziv na tendere za multipleks platformu // IRIS 2005-7:8/11. Dostupno na internet stranici, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2005/7/article11.en.html>

televizije. Pažnju CSA su privukli uslovi i vreme potrebno za pružanje te „produžene antenske usluge“, kao i cene koje su naplaćivali neki kablovski operateri za iznajmljivanje adaptera.

Član 34-1 propisuje da naplaćeni iznos mora da pokriva samo „troškove instaliranja, održavanja i zamjene mreže“. To znači da ako je iznos naplaćen za antensku uslugu plus za nekodirane digitalne zemaljske kanale viši od iznosa koji je naplaćivan ranije za antensku uslugu bez tih kanala, kablovski operateri će morati da opravdaju kod CSA takvo povećanje cena.<sup>81</sup>

Sličan sporazum u vezi sa kablovskim emitovanjem javnih i privatnih zemaljskih kanala postignut je 2004. godine u Nemačkoj.<sup>82</sup>

Striktni uslovi imaju za cilj da spreče kompanije da prenesu svoje troškove na javnost putem nametanja kontrole cena na novim platformama. Mogu da postoje i druga ograničenja, kada se uzme u obzir dominantna pozicija pružalaca usluga. Na primer, u Španiji, ključni učesnik na tržištu digitalnih televizijskih kanala koji se plaćaju, koji je pod kontrolom domaćih i međunarodnih medijskih grupacija, ima ograničenu mogućnost zaključenja dugotrajnih ugovora za prenos mečeva španskih fudbalskih klubova; on mora takođe, trećoj strani, da omogući da distribuira svoje tematske kanale. Njemu nije dozvoljeno posedovanje ekskluzivnih prava na kanale koje produkuju vodeći američki filmski studiji ili međunarodni producenti. On takođe ima obavezu da obezbedi nezavisnim programskim kompanijama pristup svojoj platformi pod razumnim i transparentnim uslovima bez diskriminacije.<sup>83</sup>

81 Blocman A. Francuska: Preporuka CSA da „antenska usluga“ bude ponuđena od strane digitalnih kablovskih mreža // IRIS 2006-5:12/19. Dostupno na internet stranici, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/5/article19.en.html>

82 Scheuer A. Nemačka: Sporazum između javnih emitera i najvećeg pružaoca kablovskih usluga u Nemačkoj // IRIS 2004-5:7/11. Dostupno na internet stranici, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2004/5/article11.en.html>

83 Gómez A. P. Španija: Vlada uslovno odobrila spajanje vodećih platformi digitalne TV // IRIS 2003-3:10/17. Dostupno na internet stranici, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2003/3/article17.en.html>

U regionu Zajednice nezavisnih država, Rusija služi za primer mnogim državama u oblasti digitalizacije, gde do sada samo 10 procenata stanovništva ima pristup tehnologiji digitalne televizije.<sup>84</sup> U Rusiji (vidi poglavlje 8.5) tačan redosled kanala prvog multipleksa bio je potvrđen predsedničkim ukazom od 24. juna 2009. godine. U oktobru 2009. godine bio je ukinut moratorijum za ona područja u kojima je završena dodela spektra za prvi multipleks digitalne televizije. Postojeći analogni televizijski kanali koji su bili nekompatibilni sa tekućim planom digitalizacije bili su preneseni na druge frekvencije. Cilj ukidanja moratorijuma bio je da se dozvoli produženje licenci za analogno emitovanje nakon njihovog isteka (maksimalni rok trajanja licence u Rusiji je pet godina). Bez obzira na to, do isteka moratorijuma nekoliko televizijskih kuća nije produžilo svoje licence, naročito ako su te frekvencije bile preuzete tokom moratorijuma od strane budućeg prvog multipleksa ili čak bile ostavljene slobodnim, da ne dođe do mešanja sa digitalnom televizijom.

U Belorusiji i Kazahstanu redosled kanala prvog multipleksa bio je odobren od strane njihovih vlada. Sa druge strane, u Ukrajini je redosled kanala odabralo državno regulatorno telo putem otvorene procedure.

### **8.3. Uloga regulatornog tela**

U skladu sa jednom studijom Evropske platforme regulatornih tela, uloga državnog regulatornog tela ostaje ključna u procesu prelaska na digitalizaciju. Glavna aktivnost državnog regulatornog tela u kreiranju politike delovanja ogleda se u pružanju podrške parlamentu u izradi relevantnih pravnih akata, nakon čega sledi upravljanje procesom isključenja analogne televizije. Što se tiče politike implementacije, glavna aktivnost državnog regulatornog tela je osmišljavanje i primena procedure licenciranja, nakon čega sledi dodela frekvencija i definisanje sastava multipleksa. Kao što pokazuje iskustvo

---

<sup>84</sup> Dostupno na internet stranici: <http://www.rosbalt.ru/2009/05/13/640331.html>

onih država koje su već pokrenule DTT, državno regulatorno telo će se sve više suočavati s izazovima koji proističu iz prelaska na digitalizaciju. Kompetentnost tehničkog, ekonomskog i pravnog odeljenja državnog regulatornog tela je od ključnog značaja za osmišljavanje najpogodnijeg regulatornog okvira. Takođe, kao i u slučaju digitalnog emitovanja, u većini država zemaljski emiteri da će postati „mrežni operateri“, pa će biti potrebno ovladati novim stručnim znanjima. Ta znanja će biti potrebna da bi se upravljalo ovim „dvojnim karakterom“ regulisanog emitovanja: sa jedne strane, komunikacionom mrežom, a sa druge strane, audio-vizuelnim sadržajem.<sup>85</sup>

U Irskoj je Zakonom o emitovanju iz 2001. godine, Nezavisna radio-televizijska komisija, koja je uspostavljena statutom iz 1988. godine, da bi regulisala nezavisni audio-vizuelni sektor, preimenovana u Komisiju za emitovanje Irske i data joj je šira uloga. Od nje se traži da omogući da broj i kategorije usluga emitovanja „na najbolji način služe potrebama stanovnika ostrva Irska, imajući na umu njihove jezike i tradicije i njihovu versku, etičku i kulturnu raznolikost“ (član 11(2)). Od nje se takođe očekuje da izradi i sprovede u praksi kodekse u vezi sa poštovanjem ukusa i dostojanstva, kao i u vezi sa reklamama i trgovinom putem televizije.<sup>86</sup>

Preporukom Rec(2000)23 državama članicama o nezavisnosti i funkcijama regulatornih tela za sektor emitovanja se sugeriše da je važnost tela za regulaciju i licenciranje od ključnog značaja za obavljanje njihovih funkcija. Njome se pozivaju države članice Saveta Evrope da „unesu u svoje zakone odredbe, a u svoju politiku rada mere kojima se regulatornim telima u oblasti emitovanja daju ovlašćenja koja im omogućavaju da obavljaju svoje zadatke onako kako je to propisano državnim zakonodavstvom, na efikasan,

85 Radna grupa za digitalnu zemaljsku televiziju u državama članicama EPRA. Konačni izveštaj, 2. juni 2004. godine. Dostupno na zvaničnoj internet stranici Evropske platforme regulatornih tela (EPRA), [http://www.epra.org/content/english/press/papers/DTTWG\\_finalreport.doc](http://www.epra.org/content/english/press/papers/DTTWG_finalreport.doc)

86 McGonagle M. Irska: Nacrt postao Zakon o emitovanju // IRIS 2001-4:9/19. Dostupno na internet stranici, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2001/4/article19.en.html>

nezavisan i transparentan način, u skladu sa smernicama sadržanim u“ tom dokumentu.<sup>87</sup>

U Deklaraciji Komiteta ministara o nezavisnosti i funkcijama regulatornih tela za sektor emitovanja navodi se sledeće:

“U većini država članica Saveta Evrope, članove regulatornih tela imenuje parlament ili šef države po predlogu parlamenta. U nekim državama članicama, da bi se obezbedilo da članstvo u regulatornim telima odslikava društvenu i političku raznolikost države, deo članova ili sve članove imenuju nevladine organizacije za koje se smatra da su predstavnici društva. Pored toga, u nekoliko država članica, zakonom su dati objektivni kriterijumi odabira za imenovanje članova.

Nasuprot tome, u određenom broju država, članovi se imenuju isključivo odlukom jednog državnog organa, na primer, šefa države ili državnog ministarstva, često bez jasno naznačenih kriterijuma za odabir. Imenovanje članova regulatornih tela od strane šefa države i/ili parlamenta ponekad je kritikovano, jer se tvrdi da bi, u takvim slučajevima, članstvo u regulatornom telu predstavljalo ili odražavalo strukture političke moći.

Često je izražavana zabrinutost da tela koja kandiduju ili imenuju članove mogu na njih da vrše pritisak nakon imenovanja. Zapravo, u nekim državama članicama, članovi regulatornih tela su često optuženi da deluju u ime državnog organa koji ih je kandidovao ili u ime političkog subjekta koji stoji iza tela koja kandiduju ili imenuju članove.<sup>88</sup>”

---

87 Preporuka Rec(2000)23 Komiteta ministara državama članicama o nezavisnosti i funkcijama regulatornih tela za sektor emitovanja.

88 Deklaracija Komiteta ministara o nezavisnosti i funkcijama regulatornih tela za sektor emitovanja, 26. marta 2008. godine. Paragrafi 13 i 14.

Takva nezavisnost predstavlja jedan opštepriznati princip u Evropi, nedavno potvrđen u ključnom aktu – Rezoluciji br. 1636 (2008) Parlamentarne skupštine Saveta Evrope. U njenom tekstu je konstatovano da je jedan od pokazatelja funkcionisanja medija u demokratskom društvu to što „regulatorna tela za elektronske medije moraju da funkcionišu nepristrasno i efikasno, na primer, prilikom davanja licenci“.<sup>89</sup>

## 8.4. Moratorijum

Moratorijum na izdavanje licenci za emitovanje može da bude jedan od neophodnih koraka u prelasku na digitalizaciju. On omogućava regulatornim telima da izrade planove i da efikasno iskoriste spektar dok pripremaju početak licenciranja digitalnih emitera. Njime se takođe primoravaju emiteri da učine praktične korake u prebacivanju svog signala s analognog na digitalni.

Istovremeno, kao što je takođe naglasila Kancelarija predstavnice OEBS-a za slobodu medija, može doći do pokušaja da se iskoristi takav moratorijum za ostvarenje političkih ciljeva, na primer, da se nezavisnim stanicama dozvoli da emituju.

Na primer, 19. septembra 2008. godine, predstavnica OEBS-a za slobodu medija zatražila je od Vlade **Jermenije** da revidira usvojene amandmane na Zakon o radio-televiziji, kojima je uveden moratorijum na izdavanje novih licenci za emitovanje do planiranog prelaska na digitalizaciju, 20. jula 2010. godine. Taj moratorijum onemogućava Jermeniji da sprovede presudu Evropskog suda za ljudska prava iz juna 2008. godine, koja je glasila da neizdavanje licenci televizijskoj stanici A1+ predstavlja kršenje člana 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima i kojom je ta država pozvana da dozvoli TV stanici da se prijavi za novu licencu u okviru pravednog konkursa.

<sup>89</sup> Član 8.15. Dostupno na internet stranici, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta08/ERES1636.htm#1>

Televizijska stanica A1+ je nezavisni kanal kome je više puta odbijano izdavanje licence za emitovanje.

Taj moratorijum faktički krši odredbe presude Evropskog suda za ljudska prava. Iako organi vlasti Jermenije navode da je prelazak na digitalizaciju razlog za taj amandman, moratorijum na tendere za izdavanje licenci za emitovanje ne treba da bude prvi korak u procesu digitalizacije. Prema izvještajima medija, zabrana sprovođenja konkursa za izdavanje licenci za emitovanje u Jermeniji izazvala je ozbiljnu zabrinutost i medija i međunarodnih organizacija.<sup>90</sup>

Digitalizacija ne sme da dovede do smanjenja raznolikosti i pluralizma i nikada je ne treba koristiti kao izgovor za ograničenje slobodnog i nezavisnog emitovanja. Ako se okruženje u kome deluju emiteri u državi ne odlikuje pluralizmom i raznolikošću, bilo bi bolje odložiti digitalizaciju i prvo sprovesti druge reforme.<sup>91</sup>

## 8.5. Državno emitovanje

Dominacija državnog emitovanja negativno utiče na pluralizam medija. Kada su emiteri pod kontrolom organa vlasti, dolazi do ugrožavanja slobode medija. U procesu prelaska na digitalizaciju može doći do pogoršanja tog problema.

Na primer, vlada **Rusije** je odobrila savezni program u skladu sa kojim će pet od osam digitalnih TV kanala, koji će obavezno biti besplatno dostupni gledaocima u 2011. godini, pripadati državnoj kompaniji, a ostala tri su pod upravom kompanija koje su bliske i/ili delimično u vlasništvu države.

---

90 Vidi Sedmični bilten kluba novinara u Jerevanu, 5 - 11. septembar 2008. godine, 26. septembar - 2. oktobar 2008. godine, 3 - 9. oktobar 2008. godine.

91 Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju. Predstavnik za slobodu medija Miklós Haraszti. Redovni izveštaj Stalnom savetu, 27. novembar 2008. godine. Broj izveštaja: FOM.GAL/5/08/Rev.1. Dostupan na internet stranici, [http://www.osce.org/documents/html/pdf/html/35149\\_en.pdf.html](http://www.osce.org/documents/html/pdf/html/35149_en.pdf.html)



Te kanale je odabrala vlada bez sprovođenja javne debate ili primene transparentnih procedura. Ruske vlasti su taj skup kanala nazvale „socijalnim paketom“, što znači da će iz saveznog i regionalnog javnog budžeta biti plaćeni svi troškovi prelaska ovog skupa kanala na digitalizaciju na tri platforme – DTT, kablovska i satelitska televizija. Tačan sastav paketa bio je potvrđen predsedničkim ukazom. Nije bilo objašnjenja zašto je, na primer, sportski kanal imao veći prioritet od obrazovnog kanala, ili zašto su određeni kanali odabrani iz niza drugih privatnih TV mreža. Nije bilo prostora za regionalne emitere, uz izuzetak Kanala 5 iz Sankt Peterburga.

Svi drugi emiteri će morati da plate tržišnu cenu za prelazak na digitalizaciju. U njihovom slučaju, vlada je sav teret finansiranja prelaska na digitalizaciju stavila na pleća samih emitera. To znači da ne postoji garancija da će postojeći nekodirani privatni kanali biti zadržani na multipleksima nakon isključenja analogne TV, planiranog za 2015. godinu. Prvi multipleks DTT sistema, kao i dva naredna, biće pod upravom državne kompanije RTRS.

Umesto usvajanja dugo očekivanog zakona o emitovanju u državi, planira se samo neznatna izmena sadašnjih vladinih propisa o licenciranju i drugim aspektima veza u sferi emitovanja.<sup>92</sup> Politika razvoja u sferi emitovanja u Ruskoj Federaciji, koju je usvojila Vlada ne predviđa uvođenje javnog emitera zajedno ili paralelno sa prelaskom na digitalnu televiziju i radio.<sup>93</sup>

Kao što je OEBS istakao, vlade treba da se uzdrže od toga da omogućavaju prelazak na digitalnu televiziju samo državnim ili lojalnim emiterima. U protivnom se narušava jedan od opštepriznatih principa u Evropi, koji je nedavno potvrđen u **Rezoluciji 1636 (2008) Parlamentarne skupštine**

92 Natalija Rostova: „Gledocima predstavljena digitalizacija“ // Novaja gazeta (Moskva), 12. novembar 2007. godine.

93 Više o prelasku na digitalnu televiziju u Rusiji: „Razvoj digitalne zemaljske televizije u Rusiji i Ukrajini“, autori Andrei Richter i Taras Shevchenko / Digitalna televizija. IRIS-Plus, Strasbourg, 2010/11, dostupno na internet stranici, [http://www.obs.coe.int/oea\\_publ/iris/iris\\_plus/iplus1\\_2010.pdf.en](http://www.obs.coe.int/oea_publ/iris/iris_plus/iplus1_2010.pdf.en)

**Saveta Evrope.** U njenom tekstu je konstatovano da je jedan od pokazatelja funkcionisanja medija u demokratskom društvu to što mediji „imaju pravičan i jednak pristup distributivnim kanalima, uključujući tehničku infrastrukturu (na primer, radio-frekvencije, kablove za prenos signala, satelite).“<sup>94</sup>

## 8.6. Isključenje analognog emitovanja

Na kraju ovog vodiča, razmotrimo pitanje datuma isključenja analognog emitovanja.

Čini se da je datum isključenja analognog emitovanja najjače i najefikasnije sredstvo sprovođenja politike digitalizacije u rukama organa vlasti. Kao što pokazuje iskustvo Nemačke, skori i siguran datum isključenja analognog emitovanja može da bude veoma koristan u uspešnom i brzom prelasku na digitalnu TV.

Evropska komisija smatra da isključenje analognog emitovanja treba da se dogodi tek onda „kada je digitalnim emitovanjem obuhvaćeno skoro celokupno stanovništvo“.<sup>95</sup>

U ovom kontekstu već smo ukazali (vidi poglavlje 6.1) na preporuke Saveta Evrope da se promoviše pristup javnosti audio-vizuelnim uslugama. Pored toga, Direktiva EU o audio-vizuelnim medijskim uslugama obavezuje države članice da podstaknu pružaoce medijskih usluga da omoguće da njihove usluge postepeno budu dostupne ljudima s oštećenjem vida ili sluha.<sup>96</sup>

---

94 Član 8.16 Rezolucije 1636 (2008) Parlamentarne skupštine Saveta Evrope “Pokazatelji funkcionisanja medija u demokratskom društvu”. Dostupno na internet stranici, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta08/ERES1636.htm>

95 Idema E. Evropska komisija: Dopis o prelasku s analognog na digitalno emitovanje // IRIS 2003-10:4/5. Dostupno na internet stranici, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2004/1/article7.en.html>

96 Član 7 Direktive 2017/13/EU.

OEBS je konstatovao u mnogim prilikama da se proces prelaska na digitalizaciju završava isključenjem analognog emitovanja. Datum takvog isključenja treba utvrditi uz mnogo predostrožnosti, tako da digitalna zemaljska televizija ne bude nedostupna nijednom dijelu stanovništva. Njega treba odložiti u slučaju da se pojavi takva opasnost, iako datum isključenja u praksi primorava emitere da ubrzano prelaze na digitalizaciju. Zbog toga se preporučuje redovni **monitoring** digitalnog okruženja.

**Velika Britanija** predstavlja primer toga kako je moguće obaviti isključenje analognog emitovanja u praksi. Analogno emitovanje u Velikoj Britaniji biće isključeno u regionalnim etapama između 2008. i 2012. godine. Digitalna televizija u obliku projekta, pod nazivom: Freeview (zajednički poduhvat BBC-ja i komercijalnih emitera) postigla je uspjeh. Freeview se prenosi putem televizijskih multipleksa, a pet od šest tih multipleksa je licencirao Ofcom (šestim upravlja BBC u skladu sa Kraljevskom poveljom). Ofcom, regulatorno telo za komunikacije u Velikoj Britaniji, propisuje u uslovima za licenciranje da u momentu isključenja analognog emitovanja stepen obuhvaćenosti digitalnom zemaljskom televizijom bude jednak sadašnjem stepenu obuhvaćenosti analognom televizijom. Od dva nosioca multipleks licence koji prenose kanale javnih emitera tražiće se pokrivenost od 98,5 procenata stanovništva Velike Britanije. Da bi to postigli, tražiće se od multipleksa da emituju sa svih 1154 lokacije, koje se trenutno koriste za analogno emitovanje, a takođe će biti potrebno devet dodatnih releja.

U uslove za licenciranje uključen je spisak lokacija sa kojih se mora emitovati. Od tri komercijalna multipleksa koji ne prenose kanale javnih emitera tražiće se pokrivenost od 90 procenata stanovništva nakon prelaska na digitalizaciju. Nosioци multipleks licenci moraju Ofcomu slati godišnji izveštaj o ispunjenju tih uslova.<sup>97</sup>

---

97 Prosser T. Uslovi za dobijanje licence kojom se postiže skoro potpuna pokrivenost digitalnom zemaljskom televizijom nakon prelaska na digitalizaciju // IRIS 2007-2:13/22. Dostupno na internet stranici, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2007/2/article22.en.html>



# **VI. DODATAK: RELEVANTNI MEĐUNARODNI DOKUMENTI**



## Evropska Unija

- Direktiva 95/47/EC o upotrebi standarda prenosa televizijskog signala, 24 oktobar 1995. Dostupno na internet stranici <http://eur-lex.europa.eu>
- Direktiva 2002/19/EC o pristupu i međupovazanosti elektronskih komunikacionih mreža i srodnih mogućnosti (Direktiva o pristupu), 7. mart 2002. Dostupno na internet stranici <http://eur-lex.europa.eu>
- Direktiva 2002/21/EC o zajedničkom regulatornom okviru za elektronske komunikacione mreže i usluge (Okvirna direktiva), 7. mart 2002. Dostupno na internet stranici <http://eur-lex.europa.eu>
- Direktiva 2002/22/EC o univerzalnoj usluzi i pravima korisnika u vezi s elektronskim komunikacionim mrežama i uslugama (Direktiva o univerzalnoj usluzi), 7. mart 2002. Dostupno na internet stranici <http://eur-lex.europa.eu>
- Direktiva 2009/136/EC kojom se vrši izmena i dopuna Direktive 2002/22/EC o univerzalnoj usluzi i pravima korisnika u vezi s elektronskim komunikacionim mrežama i uslugama, 25. novembar 2009. Dostupno na internet stranici <http://eur-lex.europa.eu>
- Direktiva 2002/58/EC u vezi s obradom ličnih podataka i zaštitom privatnosti u sektoru elektronskih komunikacija i Propis (EC) br. 2006/2004 o saradnji između državnih organa odgovornih za primjenu zakona o zaštiti potrošača. Dostupno na internet stranici <http://eur-lex.europa.eu>
- Direktiva 2010/13/EU o koordinaciji određenih odredaba zakona, propisa ili administrativnih mera u državama članicama u vezi sa pružanjem usluga audio-vizuelnih medija (Direktiva o pružanju usluga audio-vizuelnih medija) (kodifikovana verzija), 10. mart 2010. Dostupno na internet stranici <http://eur-lex.europa.eu>

## Savet Evrope

- Preporuka Rec(2000)23 Komiteta ministara državama članicama o nezavisnosti i funkcijama regulatornih tela za sektor emitovanja. Usvojena 20. decembra 2000. na 735. sastanku zamenika ministara. Dostupno na internet stranici <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=393649&Lang=en>
- Preporuka Rec(2003)9 Komiteta ministara državama članicama o merama za promociju demokratskog i društvenog doprinosa digitalnom emitovanju. Usvojio Komitet ministara, 28. maja 2003, na 840. sastanku zamenika ministara. Dostupno na internet stranici [https://wcd.coe.int/rsi/common/renderers/rend\\_standard.jsp?DocId=38043&SecMode=1&SiteName=cm&Lang=en](https://wcd.coe.int/rsi/common/renderers/rend_standard.jsp?DocId=38043&SecMode=1&SiteName=cm&Lang=en)
- Preporuka 1641 (2004) “Javno emitovanje” Parlamentarne skupštine Saveta Evrope. Dostupno na internet stranici <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta04/EREC1641.htm>
- Preporuka CM/Rec(2007)2 Komiteta ministara državama članicama o medijskom pluralizmu i raznolikosti medijskog sadržaja (Usvojio Komitet ministara 31. januara 2007. na 985. sastanku zamenika ministara). Dostupno na internet stranici <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089699>
- Preporuka Rec(2007)3 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o ulozi javnih medija u informacionom društvu (Usvojio Komitet ministara 31. januara 2007. na 985. sastanku zamenika ministara). Dostupno na internet stranici <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089759>
- Deklaracija Komiteta ministara o zaštiti uloge medija u demokratskoj državi u kontekstu koncentracije vlasništva nad medijima (Usvojio Komitet ministara, 31. januara 2007. na 985. sastanku zamenika ministara). Dostupno na internet stranici <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089615>

- Deklaracija Komiteta ministara o dodeli i upravljanju digitalnom dividendom u javnom interesu (Usvojio Komitet ministara, 20. februara 2008. godine na 1018. sastanku zamenika ministara). Dostupno na internet stranici [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Decl\(20.02.2008\)&Language=lanEnglish&Ver=0002&Site=COE&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Decl(20.02.2008)&Language=lanEnglish&Ver=0002&Site=COE&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75)
- Deklaracija Komiteta ministara o nezavisnosti i funkcijama regulatornih tela za sektor emitovanja. Usvojio Komitet ministara, 26. marta 2008. godine na 1022. sastanku zamenika ministara. Dostupno na internet stranici <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1266737&Site=CM>
- **Rezolucija 1636 (2008) Parlamentarne skupštine Saveta Evrope “Pokazatelji funkcionisanja medija u demokratskom društvu”.**  
**Dostupno na internet stranici** <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta08/ERES1636.htm>













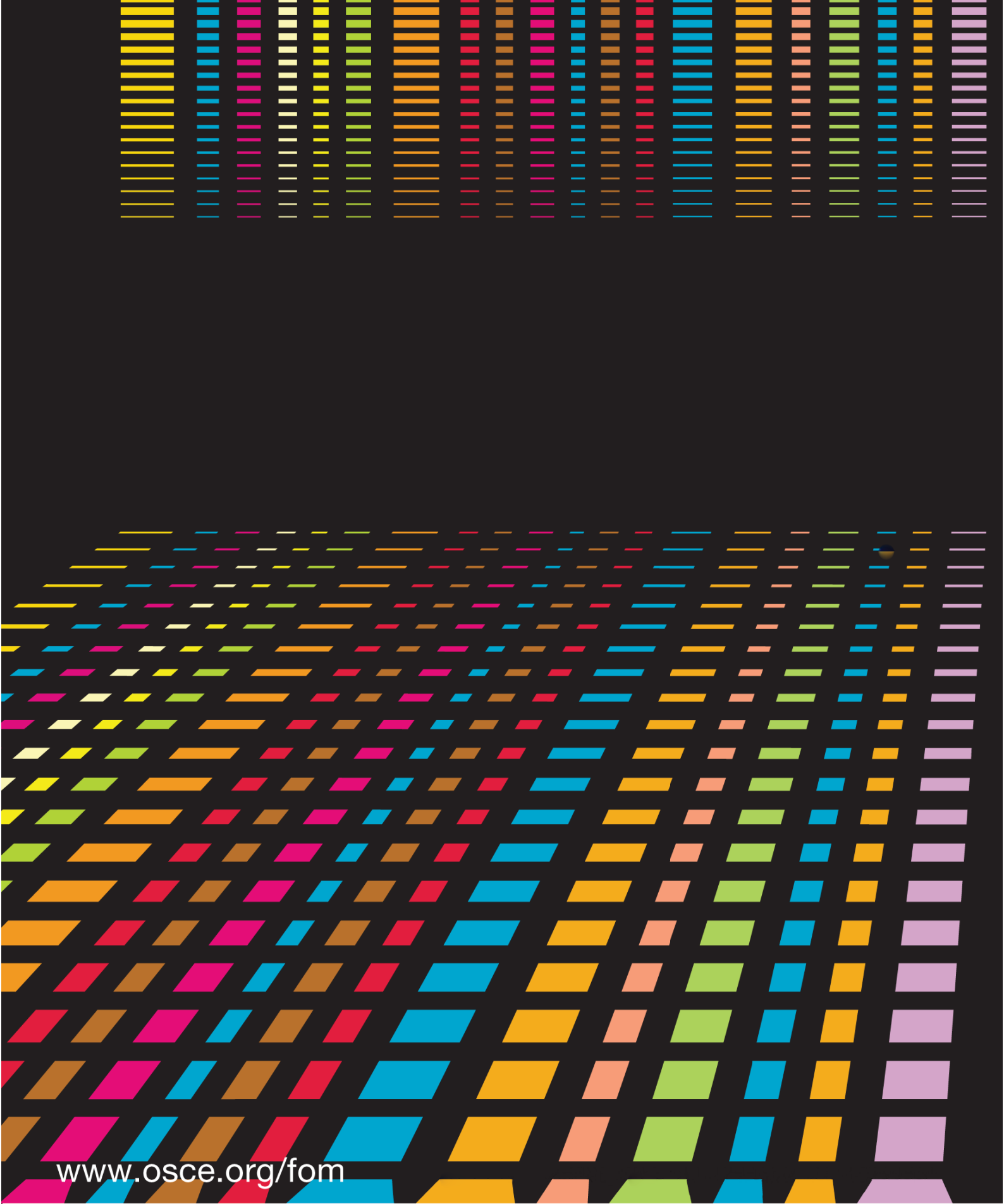












[www.osce.org/fom](http://www.osce.org/fom)