



■ Vodič za prelazak na digitalni sistem emitiranja

Stavovi koje su autori izrazili u ovoj publikaciji, njihovi su vlastiti stavovi i ne odražavaju nužno stavove predstavnice OSCE-a za slobodu medija.

Objavila Dunja Mijatović, predstavnica OSCE-a za slobodu medija  
Uredili Nora Kovacs i Mike Stone

© 2013 Ured predstavnice OSCE-a za slobodu medija  
Organizacija za sigurnost i suradnju u Evropi (OSCE)  
Wallnerstrasse 6  
A-1010 Beč, Austrija

Tel: + 43 1 514 36 68 00

Fax: + 43 1 514 36 68 02

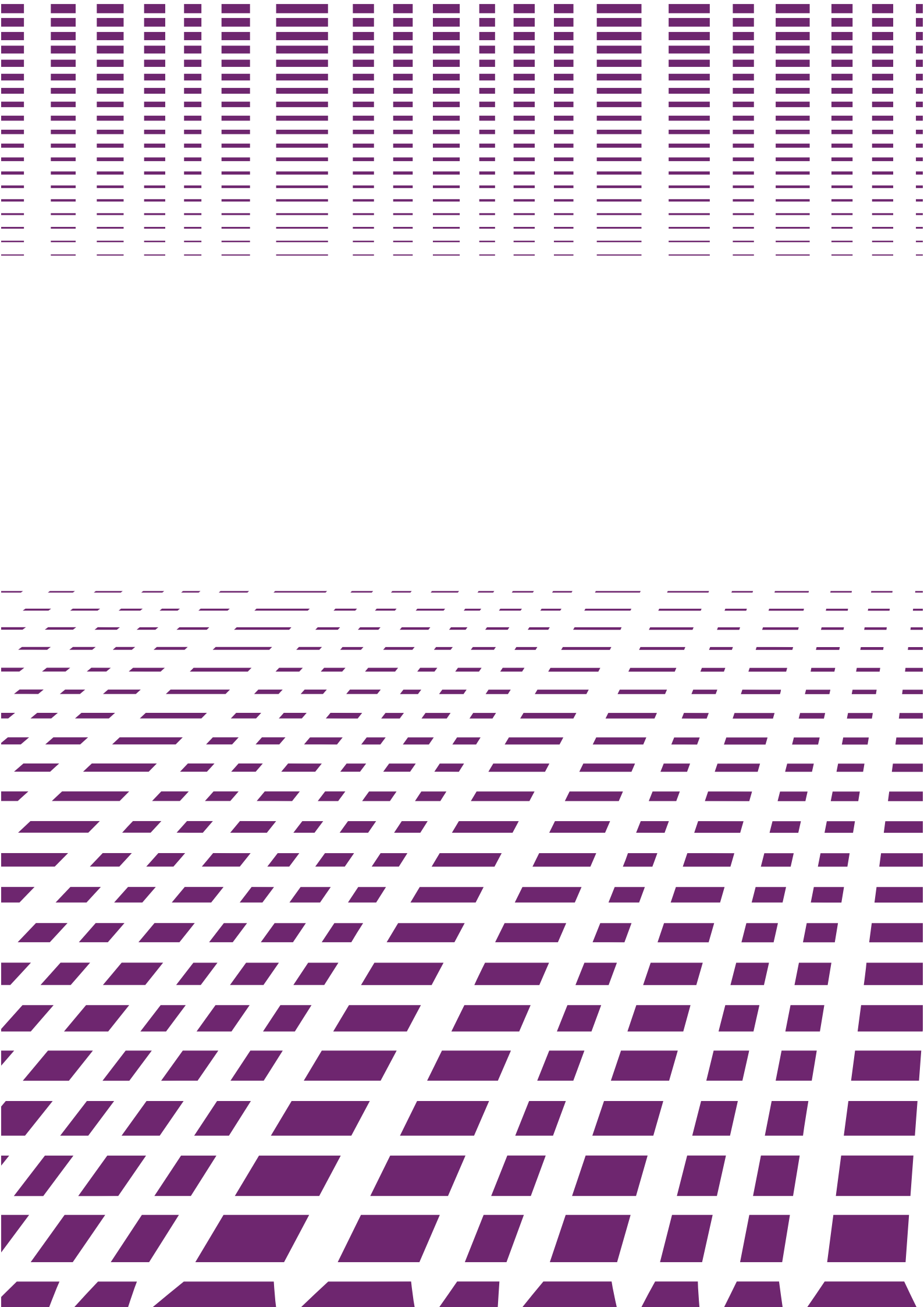
Email: [pm-fom@osce.org](mailto:pm-fom@osce.org)

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

ISBN 978-92-9234-700-0

- Vodič za prelazak na digitalni sistem emitiranja

Beč, 2013. godine



# Predgovor Dunje Mijatović

Dragi čitaoci!

Vodič pred vama bavi se prelaskom na digitalni sistem emitiranja, što je tehnološki proces koji će vam omogućiti pristup nekada nezamislivoj količini informacija putem televizije i radija. Ova novina također će vam omogućiti prenošenje informacija drugima lakše nego ikad ranije. Međutim, razmjere u kojima će ova tehnologija biti korištena za dobrobit ljudi, načini na koje ona može pomoći u izgradnji pluralističkog društva, i njena efikasnost u popunjavanju praznina u informacijama, koje su još uvijek prisutne u mnogim područjima na teritoriju država članica OSCE-a, u velikoj će mjeri ovisiti o zakonima o medijima i politikama rada koje definiraju prelazak na digitalni sistem emitiranja.

Ukoliko bude realiziran na ispravan način, prelazak na digitalni sistem emitiranja može doprinijeti očuvanju ljudskih prava i sloboda, uključujući tu i slobodu medija i pravo na pristup informacijama. Ukoliko svi akteri uključeni u proces budu surađivali, uključujući tu i emitere, producente, distributere i udruženja korisnika usluga, nastat će medijsko okruženje koje štiti pluralizam mišljenja i slobodu izražavanja. Vlasti moraju vjerovati kako će pružanje raznovrsnih informacija građanima samo učvrstiti njihovo demokratsko društvo. Dobro informirani ljudi donose odluke na osnovu informacija, a te odluke nezamjenjivi 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. Ovaj Vodič ima za cilj pružiti praktičnu pomoć onim državama članicama OSCE-a koje će se suočiti s procesom prelaska na digitalni sistem emitiranja u predstojećem periodu. Verzija pred vama predstavlja dopunjenu verziju koju je, 2009. godine, objavio moj uvaženi prethodnik, gospodin Miklós Haraszti. Za taj zadatak, bila su angažirana dva najuglednija međunarodna eksperta u ovoj oblasti, dr. Katrin Nyman-Metcalf i dr. Andrei Richter.

Vodič predstavlja sveobuhvatan pregled pitanja, koja moraju razmotriti svi akteri koji učestvuju u procesu prelaska na digitalni sistem emitiranja, te sadrži i pozitivne i negativne primjere iz prakse.

Kao što svi znamo, digitalna revolucija manifestira se u različitim oblicima, a prelazak sa zemaljskog na digitalno emitiranje samo je jedan od njih. Utjecaj digitalnih tehnologija na društvo je univerzalan. Novi mediji utjecali su na društvo u još većoj mjeri nego što je to bio slučaj s elektronskim medijima, prije samo nekoliko desetljeća. S novim tehnologijama u oblasti medija, možemo ostvariti pristup i koristiti bilo koji izvor informacija, po našem izboru, bilo gdje, bilo kada i na bilo koji način.

No, mijenjaju li ove nove tehnologije naša osnovna gledišta o slobodi medija? Možda to mogu učiniti. Sloboda medija i sloboda govora u digitalnom dobu znači dati svakome, ne samo nekolicini ljudi koji posjeduju ili kontroliraju 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 razgovarati, bez obzira na to radi li se o politici, pitanjima od javnog interesa ili popularnoj kulturi. Drugim riječima, 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 utjecaj, pa možda čak i da promijene mišljenje sugovornika. Kada ljudi od starog naprave novo, kada proizvode i stvaraju, svojim učešćem u društvu, oni ostvaruju svoju slobodu.

U ovom procesu vlasti imaju nezamjenjivu ulogu. Olakšavanje pristupa informacijama i distribucija informacija vodi kontinuiranom učenju, ali i stvara mogućnosti za tješnje 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 emitiranja, ukoliko se realizira u duhu slobode medija, može dovesti do veće raznovrsnosti usluga u ovoj oblasti, uključujući tu i interaktivni prijenos 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 emitiranju znači da oskudica u pogledu broja frekvencija ne može više služiti kao glavni izgovor za pomno reguliranje elektronskih medija od strane vlasti. Uz nove tehnologije, koje radikalno mijenjaju komunikacijski i medijski pejzaž, dovedene su u pitanje uobičajene pretpostavke u vezi s reguliranjem rada emitera, a u mnogo slučajeva stara pravila postala su kontraproduktivna. U dobu brzih tehnoloških promjena, kontrola medija od strane vlasti sve češće je nepravedna, neopravdana i, u konačnici, neodrživa.

Naš cilj, i cilj ovog Vodiča je pronaći 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 OSCE-a. Iako su, uopćeno govoreći, raspoložive informacije mnogobrojnije i lakše dostupne nego što je to bio slučaj ranije, novi propisi i restriktivne mjere u mnogim državama ograničavaju prilike koje mogu ponuditi novi mediji i prelazak na digitalni sistem emitiranja.

Ovaj Vodič živi je dokument. Treba ga dopunjavati i revidirati onako kako to nalažu okolnosti. Ukoliko, u bilo kojem trenutku poželite postaviti pitanje, dati sugestiju ili komentar, molimo da se obratite službenicima našeg Ureda. Nadamo se da će vam ovaj Vodič biti od koristi.

Dunja Mijatović

Beč, novembar 2010. godine

## Autori:

dr. Katrin Nyman-Metcalf, profesorica i šefica Katedre za propise i tehnologiju, pri Tehnološkom univerzitetu u Tallinnu, ekspert za propise o komunikacijama (katrinmetcalf@hotmail.com)

i

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

## Po nalogu:

Ureda predstavnice OSCE-a za slobodu medija.

Dopunjeno i objavljeno u novembru 2010. godine.



# Sadržaj

<b>I. Sažetak</b> .....	9
<b>II. Upute za kreatore politika rada i građane o onome što treba i ne treba 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 emitiranja? .....	35
1.2 Situacija u svijetu u pogledu zakonskih odredbi .....	36
1.3 Trenutno stanje u Evropi.....	38
1.4 Sadržaj i svrha ovog vodiča.....	39
<b>2. Poglavlje: Pitanje infrastrukture – Kako izbjeći monopolizaciju?</b> .....	41
2.1 Propisi o konkurenciji i digitalizacija .....	41
2.2 Pristup pogonima za prijenos signala .....	44
2.3 Preporuke Vijeća Evrope o pluralitetu medija .....	47
2.4 Koncentracija .....	49
2.5 Odabir emitera .....	51
<b>3. Poglavlje: Programi u digitalnom dobu - Kako izbjeći monopolizaciju</b> .....	55
3.1 Pluralizam sadržaja .....	55
3.2 Obaveze u pogledu sadržaja .....	60

<b>4.</b>	<b>Poglavlje: Emitiranje javnih RTV servisa u digitalnom dobu...</b>	62
<b>5.</b>	<b>Poglavlje: Strategija - proces planiranja</b>	68
5.1	Plan	68
5.2	Učešće javnosti u planiranju digitalizacije	71
5.3	Pomoć za javnost	73
5.4.	Zakon	76
<b>6.</b>	<b>Poglavlje: Gledateljstvo - društvena i ekonomska pitanja</b>	80
6.1	Društvena i ekonomska pitanja i pristup programu	80
6.2	Pluralizam, a ne samo mnoštvo kanala	81
6.3	Subvencioniranje opreme za prijem	82
6.4	Obaveza pružanja univerzalne usluge	85
6.5	Interoperabilnost	87
6.6	Zaštita potrošača	89
<b>7.</b>	<b>Poglavlje: Emiteri - ekonomska i tehnička pitanja</b>	91
7.1	Investicije u digitalizaciju	91
7.2.	Platforma prijenosa signala	96
7.3	Prihod emitera	97
7.4	Državna pomoć	98
<b>8.</b>	<b>Poglavlje: Regulatorno tijelo - pitanja licenciranja</b>	102
8.1	Proces licenciranja	102
8.2	Primjeri licenciranja digitalnog emitovanja	104
8.3	Uloga regulatornog tijela	108
8.4	Moratorij	111
8.5	Državno emitiranje	112
8.6	Isključenje analognog emitiranja	114
<b>VI.</b>	<b>Dodatak: Relevantni međunarodni dokumenti</b>	118

# I. Sažetak



### **Kako digitalizacija može doprinijeti slobodi medija?**

Digitalni sistem emitiranja predstavlja drugačiji način slanja signala, pakiranja signala kojim se prenosi sadržaj koji se emitira, te primanja i dekodiranja signala. Digitalna televizija može prenositi mnogo veći broj kanala od analogne i osloboditi 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 dozvolila bi korisnicima da traže i prime više informacija i ideja posredstvom medija koji se bave emitiranjem. Ona i emiterima pruža više prilika da prenesu informacije široj javnosti.

Kako bi taj cilj bio i ostvaren, proces prelaska na digitalni sistem emitiranja treba biti 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 tijela ne uzmu u obzir određena pravila i principe, postoji veliki rizik negativnog efekta prelaska na digitalni sistem televizijskog emitiranja, uključujući tu i daljnju 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 emitiranja proces je 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 emitiranje u regiji, koja obuhvata i Evropu.

### **Države snose odgovornost za sve probleme u vezi sa slobodom medija nastale 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 emitiranja. Isključivanjem postojećeg analognog

sistema emitiranja, organi vlasti i državna regulatorna tijela pojačavaju digitalni signal i pružaju građanima veći izbor finansijski pristupačnih digitalnih programskih varijanti.

### **Socijalna i ekonomska pitanja**

Sa digitalnim emitiranjem povezana su i važna socijalna i ekonomska pitanja. Veoma je važno uzeti u obzir gledište građana i baviti se ljudima, a ne teritorijima. Države bi trebale osigurati univerzalan pristup masovnim medijima za sve, 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 informirati ljude o prednostima digitalizacije. Pri izradi plana digitalizacije, veoma je važno razmotriti i pitanja koja se odnose na zaštitu potrošača.

Propisivanjem rigoroznih uvjeta i uvođenjem mjera kontrole, cijena novih usluga treba spriječiti poduzeća, kojima je dodijeljeno pravo na pružanje usluga putem digitalnog emitiranja, 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 s privatnim emiterima. Čini se da je takav oblik zloupotrebe slobode medija posebno prisutan u procesu prelaska na digitalni sistem emitiranja.

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

Licencirani emiteri trebali bi imati obavezu, koja bi trebala biti strogo propisana zakonom, da pruže široki spektar digitalnih kanala koji, u najboljoj mjeri, omogućava 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 biti prihvaćena, ukoliko postoje garancije očuvanja različitih mišljenja. U ovoj oblasti neophodan je nadzor regulatornih tijela.

Činjenica da će korisnicima biti potrebna nova oprema (dekoderi za prijem digitalnog signala, tzv. set-top ovi), te da će emiterima biti potrebna nova oprema za prijenos, može dovesti do manje mogućnosti izbora u prijelaznom periodu. Metoda odabrana za uvođenje dekodera digitalnog signala trebala bi, na transparentan način, ublažiti i skratiti trajanje privremenog perioda sa manje mogućnosti izbora.

Moratorij na izdavanje licenci za emitiranje neophodan je korak u procesu prelaska na digitalni sistem emitiranja, jer omogućava regulatornim tijelima da naprave planove i efikasno iskoriste raspoloživi spektar. Međutim, ima primjera koji ukazuju na činjenicu da je moratorij bio korišten za ostvarenje političkih ciljeva, kako bi se neovisni emiteri spriječili u emitiranju programa. Takve pojave treba spriječiti.

Postoji i zabrinutost zbog činjenice da, s prelaskom na digitalni sistem emitiranja, mali lokalni privatni emiteri koji emitiraju putem zemaljske mreže, neće moći ući na tržište bez pomoći izvana. U Evropi je usvojen niz mjera kojima se garantira pristup digitalnim mrežama postojećim emiterima i pružiocima usluga distribucije sadržaja (content provider). Od mrežnih operatora može se tražiti da ponude fer, transparentne i nediskriminirajuće uvjete. Mrežni operatori, kao i operatori platformi, mogu imati obavezu objavljivanja cjenovnika tehničkih usluga, koje nude pružiocima 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, trebale bi osigurati da postojanje samo jednog mrežnog operatora ne uzrokuje probleme. Potrebno je udovoljiti svim zahtjevima za pristup, na komercijalnoj osnovi.

### **Budućnost javnog emitiranja u digitalnom dobu**

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

Zajednički model u Evropi zasniva se na kreiranju nekoliko multipleksa, uključujući tu i pakete besplatnih kanala, dostupnih svima koji raspolažu odgovarajućom opremom za prijem signala. Paket besplatnih kanala uključuje raznovrsne kanale, koji zadovoljavaju različite potrebe i interese, pri čemu ti paketi uvijek sadrže kanale javnih emitera. Pluralizam, koji ne podrazumijeva samo veliki broj kanala, ovdje 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 emitiranja jeste odvajanje licence za pogon za prijenos 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 ostati transparentan i podložan kritici javnosti.

Ukoliko su već prisutni problemi zbog monopola i dominacije, digitalizacijom dolazi do njihovog usložnjavanja. Oni koji imaju monopol, imat će 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 tijela (The European Platform of Regulatory Authorities – EPRA) ukazuje na značaj reguliranja pristupa novim tehničkim kapacitetima. U ovoj oblasti uloga državnih tijela za reguliranje emitiranja ima veliki značaj. Pravila konkursne procedure moraju biti u širokoj primjeni pri dodjeli tehničkih kapaciteta, nasuprot aukcijama, koje se češće koriste pri dodjeli spektra za potrebe pružanja telekomunikacijskih usluga. U svakom slučaju, pravo na prijenos kanala digitalne zemaljske televizije (digital terrestrial television - DTT) putem antene mora biti predmet dodjele, pod strogo propisanim uvjetima.

Univerzalna pokrivenost i slobodan pristup digitalnim audiovizualnim uslugama za sve građane, još je jedan princip koji se mora poštivati pri izdavanju licenci za prelazak na digitalni sistem emitiranja. Digitalna televizija donijet će informacijsko društvo u svaki dom. Prema tome, važno je izbjeći isključivanje, a posebno isključivanje iz korištenja usluga prijema besplatnih kanala transnacionanih televizijskih programa.



## Oprema i infrastruktura

Kao što je to slučaj s opremom drugih namjena, umjesto pomoći države ili uz tu pomoć, proizvođačima opreme upućuju se poticaji da proizvode različite vrste uređaja, po povoljnim cijenama. Države u kojima je digitalizacija provedena na samom početku, promovirale su konkurenciju među proizvođačima, čime su postigle široku rasprostranjenost set-top ova povoljne cijene, kao i mogućnost pristupa složenijim tipovima uređaja.

Međutim, osiguranje međusobne kompatibilnosti različitih vrsta opreme (interoperabilnost) ostaje trajan zadatak. U Evropskoj uniji snažno se promovira interoperabilnost, jer ona evropsko tržište čini privlačnijim za proizvođače opreme. Standardi podliježu zahtjevima industrije. Operatori digitalnih platformi trebaju težiti primjeni otvorenog aplikacijskog programskog interfejsa (API), koji je usklađen s evropskim standardima i koji omogućava migraciju s jednog sistema na drugi.

Troškovi izgradnje infrastrukture, kao i utvrđivanje tijela koje će snositi te troškove predstavljaju izazov. Rizik, koji sa sobom nosi mogućnost bankrota emitera, također bi se negativno odrazio na pluralizam i raznovrsnost ponude. Partnerstvo između vlasti, emitera, mrežnih operatora i proizvođača opreme, predstavlja jedan od mogućih načina finansiranja. Model koji će biti primijenjen u praksi ovisit će o strukturi sektora emitiranja u konkretnoj državi. Inicijalni troškovi su visoki, a veća primamljivost digitalnog emitiranja ostvaruje se samo nakon određenog vremena, i uz određene troškove. Od privatnih emitera očekuje se da snose dio troškova, što je i razumljivo. S druge strane, potrebno je imati na umu činjenicu da se može ukazati potreba za određenim poticajima. 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 mjeri. Dijeljenje infrastrukture jedan je od načina za ostvarenje smanjenja troškova. To je također opravdano sa stanovišta zaštite okoline.

Ne smije se dozvoliti da digitalizacija stane, ili da dovede do dominacije vlasnika pogona za prijenos ili operatora. Pravila, kojima se osigurava pristup pogonima za prijenos, od suštinskog su značaja. Njihova privatizacija i strukturalno odvajanje od velikog su značaja, i ne smije 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 prije. Prije svega je potrebno odgovoriti na neka osnovna pitanja, kako bi se utvrdilo je li država spremna za digitalizaciju. Potrebno je da postoji transparentan poredak u sektoru emitiranja, pluralizam i raznovrsnost u emitiranju i funkcionalno i neovisno regulatorno tijelo.

Prvi korak obično je usvajanje plana digitalizacije (od strane vlade ili parlamenta). Emiteri i regulatorno tijelo moraju biti uključeni u izradu plana, kojim bi, između ostalog, bile utvrđene i potrebne izmjene i dopune zakona, kojima bi se omogućila i potaknula digitalizacija. Svi privremeni moratoriji ili udruživanje resursa u prijelaznom periodu, za kojima se može ukazati potreba, moraju biti utvrđeni planom. Prije usvajanja, nacrt plana mora biti stavljen na uvid javnosti i podložen kritici građana i stručnjaka. Može se ukazati i potreba za osnivanjem posebnog tijela, koje će biti nadležno za digitalizaciju.

Ne treba obustavljati emitiranje analognog televizijskog signala, sve dok se ne ostvari skoro univerzalna pokrivenost digitalnim signalom. Proces prelaska na digitalno emitiranje trebao bi biti podložen zakonima tržišta, ali uz koordiniran pristup. Iako je, u onim državama koje su prve realizirale 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, no, to je moguće realizirati samo ukoliko na samom početku procesa postoji opredjeljenje za takav pristup.

# II. UPUTE ZA KREATORE POLITIKA RADA I GRAĐANE O ONOME ŠTO TREBA I NE TREBA ČINITI



- Proces prelaska na digitalni sistem emitiranja **treba** 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 emitiranja **treba** biti proces u koji građani imaju potpuni uvid. Usvojena strategija treba dovesti do izrade novih propisa, koji će biti predloženi na uvid i razmatranje parlamentu i gdje će biti i usvojeni, i ne treba, umjesto toga, pribjegavati donošenju administrativnih odluka ili predsjedničkih uredbi.
- **Treba** napraviti plan digitalizacije, za čiju će izradu biti zaduženo nadležno tijelo (ministarstvo ili regulatorno tijelo), uz učešće svih zainteresiranih strana, uključujući tu emitere i pružaoce usluga.
- U izradu plana prelaska na digitalni sistem emitiranja i njegovu provedbu **treba** uključiti državne institucije nadležne za emitiranje (ili državna regulatorna tijela).
- **Treba** izbjegavati isključivanje korisnika usluga, posebno njihovo isključivanje iz korištenja besplatnih usluga i transnacionalnih televizijskih programa.
- **Treba** utvrditi datum isključivanja analognog signala, uz upozorenje, kako ni jedan dio stanovništva ne bi ostao uskraćen za usluge digitalne zemaljske televizije.
- **Treba** razmotriti pitanja zaštite interesa potrošača, kao što su mogućnost promjene operatora i korištenje opreme koja je kompatibilna s ostalim uređajima.
- **Treba** organizirati kampanje informiranja javnosti o digitalizaciji.
- **Treba** od vlasnika predajnika tražiti pružanje univerzalnih usluga.
- **Treba** uvesti moratorij na izdavanje dozvola za emitiranje, jer se na taj način regulatornim tijelima omogućava da planiraju i efikasno iskoriste raspoloživi spektar. Moratorij ne treba koristiti u političke svrhe, kako bi se neovisnim emiterima onemogućilo emitiranje programa.

- **Treba** garantirati pristup digitalnim mrežama postojećim emiterima, koji program emitiraju putem zemaljske mreže. Državni javni emiter treba imati zagarantirano mjesto.
- **Treba** iskoristiti digitalizaciju za proširenje spektra raspoloživih programa javnih emitera. Ekspanzija sistema javnog emitiranja trebala bi imati jasnu vrijednost kao javna usluga.
- **Treba** razdvojiti licence za predajnike (platforma) od licenci za sadržaj programa. Ne smije se dozvoliti da za vrijeme digitalizacije izdavanje licenci postane proces zasnovan na neobjektivnom i netransparentnom pristupu.
- **Treba** osigurati da je procedura za odabir i sastav besplatnog (socijalnog) paketa programa transparentna i podložna kritici javnosti.
- **Treba** razmotriti partnerstvo između vlasti, emitera, mrežnih operatora i proizvođača, kao jedan od načina za finansiranje digitalizacije.
- **Treba** potaknuti građane da započnu sa planiranjem prelaska na digitalni sistem emitiranja i da ne čekaju do posljednjeg trenutka.
- **Treba** uvjeriti građane da će analogni televizijski sadržaji ubrzo biti stvar prošlosti i da su troškovi prelaska na digitalnu televiziju razumni.
- **Treba** misliti na interese građana i jasno obrazložiti gledaocima razloge za prelazak na digitalni sistem emitiranja, kao i vremenski rok za provedbu tog procesa.
- **Treba** uključiti sve aktere koji učestvuju u radu sistema, emitere, proizvođače, distributere, te udruženja korisnika usluga. Za uspješnu provedbu kampanje informiranja, neophodna je suradnja.
- 
- **Ne treba** živjeti u uvjerenju da više digitalnih kanala samo po sebi znači pluralizam mišljenja i slobodu izražavanja.
- **Ne treba** zanemariti potrebu pružanja posebne podrške ugroženim grupama građana, kroz pružanje pomoći u nabavci opreme za prijem digitalnog signala.

- **Ne treba** dozvoliti da postojanje samo jednog mrežnog operatora dovede do problema i ograniči konkurentno nadmetanje između emitera i drugih pružalaca usluga distribucije sadržaja.
- **Ne treba** kreirati pakete državne pomoći na način koji pogoduje jednom komercijalnom operatoru na štetu drugih. Vlade bi se trebale uzdržati od stvaranja pretpostavki za prelazak na digitalno emitiranje samo za državne emitere, tamo gdje oni još uvijek postoje.
- **Ne treba** zanemariti tehnološku neutralnost u pogledu primjene različitih platformi. Treba biti fleksibilan.
- **Ne treba** poticati nepotrebnu zamjenu televizijskih prijemnika.
- **Ne treba** paničiti. Proces digitalizacije treba proći bez dramatičnih najava. Digitalizacija je izazov, treba ga savladati!

**Digitalizacija neće riješiti hronične probleme u sektoru emitiranja, poput uplitanja vlasti, monopola, problema u oblasti strukture, nedovoljno snažnih regulatornih tijela ili nedovoljno snažnih emitera. Ti problemi moraju biti riješeni prije digitalizacije, istovremeno s procesom planiranja digitalizacije.**

# III. PREPORUKE



## Sloboda medija i pluralizam

- Tokom procesa prelaska na digitalni sistem emitiranja, vlade i državna regulatorna tijela trebali bi poduzeti mjere u cilju jačanja pluralizma sadržaja i sprečavanja koncentracije imovine u sektoru emitiranja.

## Socijalna i ekonomska pitanja

- U procesu prelaska na digitalni sistem emitiranja treba uzeti u obzir interese građana, kao i interese i ograničenja svih kategorija emitera, posebno nekomercijalnih, lokalnih i regionalnih emitera.
- Vlade i državna regulatorna tijela trebali bi poduzeti posebne mjere u cilju osiguranja poštivanja principa zaštite maloljetnih osoba i ljudskog dostojanstva i sprečavanja poticanja 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 treba pružiti podršku, kako bi i pripadnici tih grupa mogli doći do potrebne opreme za prijem signala. Odluke o tome hoće li 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 emitiranja

- Nove tehnologije trebale bi služiti ostvarenju općih ciljeva vlade i promoviranju i digitalnog i javnog emitiranja. Takva mogućnost, ipak, ne treba dovoditi u nepovoljan položaj privatne emitere, niti sprečavati razvoj neovisnog sektora televizijskog emitiranja. Ekspanzija sistema javnog emitiranja trebala bi imati jasnu vrijednost kao javna usluga.
- Pri odabiru programskih paketa koji će biti zastupljeni u okviru različitih platformi, neophodno je osigurati bogatstvo i raznovrsnost programskih



sadržaja. Javni emiteri moraju imati zagantirano mjesto, uz primjenu pravila obaveznog emitiranja kanala javnih emitera.

- Kako je to sugerirano u Preporuci (2003)9 Komiteta ministara pri Vijeću Evrope, obaveze proistekle iz pravila o obaveznom emitiranju kanala javnih emitera, koje nameću države članice, moraju biti razumne. Te obaveze moraju biti proporcionalne i transparentne u pogledu postojanja jasno definiranih ciljeva ostvarenja općih interesa, i mogu, ukoliko je to potrebno, obuhvatiti i obavezu isplate odgovarajuće nadoknade.

### **Zakonodavne reforme, licenciranje**

- Proces prelaska na digitalni sistem emitiranja trebao bi biti utemeljen na zakonima o medijima i politikama kojima je moguće osigurati očuvanje i jačanje zaštite ljudskih prava i sloboda, uključujući tu i slobodu izražavanja, slobodu medija i pravo na pristup informacijama.
- Države bi trebale izraditi zakonodavni okvir i strategiju prelaska na digitalni sistem emitiranja. Takvom strategijom trebalo bi nastojati promovirati suradnju među operatorima, komplementarne platforme, kompatibilnost dekodera i dostupnost većeg izbora sadržaja, uključujući tu i besplatne televizijske usluge.
- Proces izrade strategije trebao bi biti u potpunosti otvoren kritici javnosti, u interesu stvaranja garancija ostvarenja bogatstva i raznolikosti usluga, te pristupa većem broju kvalitetnih programa. Usvojena strategija trebala bi dovesti do izrade novih propisa dostavljenih parlamentu na razmatranje i usvajanje, umjesto pribjegavanja donošenju odluka na nivou vlade ili predsjednika države.
- Treba napraviti plan digitalizacije, za čiju će izradu biti zaduženo nadležno tijelo (ministarstvo ili regulatorno tijelo), uz učešće svih zainteresiranih strana, uključujući tu emitere i pružaoce usluga.
- Proces utvrđivanja pravila mora biti otvoren za javnost, te je potrebno provesti i javnu kampanju u cilju informiranja građana.

- Potrebno je posvetiti posebnu pažnju procesu izdavanja licenci, koji mora biti nepristran i transparentan.
- Licence za programe bit će razdvojene od licenci za tehničke pogone za prijenos signala, a za izdavanje obje vrste licenci bit će nadležno neovisno regulatorno tijelo.
- Programi pomoći države bit će pažljivo osmišljeni, kako se jedan komercijalni operator ne bi neopravdano doveo u povoljniji položaj u odnosu na ostale. Liberalizacija i privatizacija u oblasti medija i komunikacija trebala bi se odvijati istovremeno s pripremama za digitalizaciju.

### **Oprema i infrastruktura**

- Državna tijela za emitiranje (ili državna regulatorna tijela) trebala bi se, u sve većoj mjeri, uključivati u proces prelaska na digitalni sistem emitiranja, jer je njihova tehnička, ekonomska i pravna stručna ekspertiza od presudnog značaja za izradu najpodesnijeg regulatornog okvira.
- Neovisnost regulatornih tijela i tijela nadležnih za izdavanje licenci, veoma je važna za uspješno ostvarenje njihove funkcije i treba je postići i održavati na temelju zakona i prakse.
- Vlade bi se trebale uzdržati od stvaranja pretpostavki za prelazak na digitalno emitiranje samo za državne emitere, tamo gdje oni još uvijek postoje.
- Vlasnicima pogona za prijenos signala preporučuje se da poštuju obavezu pružanja univerzalnih usluga, čija će provedba biti pod nadzorom neovisnog regulatornog tijela.
- Regulatorno tijelo će pratiti provedbu pravila o pristupu, kako bi omogućilo konkurentno nadmetanje između različitih kompanija, čak i u slučaju postojanja skromnih kapaciteta prijenosnih signala.
- Oprema treba biti interoperabilna. Standardi moraju biti prilagođeni zahtjevima tržišta, uz nadzor regulatornog tijela.

## Planiranje digitalizacije

- Digitalizacija neće riješiti hronične probleme u sektoru emitiranja, poput uplitanja vlasti, monopola, problema u oblasti strukture, nedovoljno snažnih regulatornih tijela ili nedovoljno snažnih emitera. Ti problemi moraju biti riješeni prije digitalizacije, istovremeno s procesom planiranja digitalizacije.
- Treba utvrditi datum isključivanja analognog signala, uz upozorenje, kako ni jedan dio 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 realizirati proces prelaska na digitalni sistem emitiranja, treba revidirati, ukoliko se ukaže opasnost uskraćivanja usluga dijelu stanovništva. Iz tog razloga također se preporučuje praćenje razvoja događaja u domenu cjelokupnog digitalnog okruženja.



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

<sup>1</sup> Pri izradi poglavlja pod naslovom: „Terminologija“, u velikoj je mjeri korišten Rječnik pojmova u oblasti digitalne televizije u izdanju Evropskog audiovizualnog 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 Rječnik pojmova digitalnog TV prijenosa, u izdanju Federalne komisije SAD-a za komunikacije. Za više informacija vidi: [www.dtv.gov/glossary.html](http://www.dtv.gov/glossary.html).

**Analogno emitiranje** – kodira televizijski video i audiosignal i vrši njegov prijenos u analognom obliku (radi se o sistemu u kojem poruka, koja se prenosi emitiranim signalom, predstavlja sistem namjernih varijacija amplitude i/ili frekvencije signala). Svi sistemi koji su prethodili digitalnoj televiziji (naprimjer, NTSC), analogni su televizijski sistemi. Analogna tehnologija koristi se u proteklih 50 godina, u svrhu prijenosa konvencionalnog televizijskog signala gledaocima.

**Aplikacijski programski interfejs (API)** – ključna je komponenta set-top a (vidi u donjem dijelu teksta). On čini vezu s operativnim sistemom set-top a, na kojoj je zasnovan aplikativni softver. S obzirom na to da je API softverska platforma za sve ostale aplikacije, izvorni zakonom zaštićeni API, može se iskoristiti, kako bi se set-top 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 rješenja, te uređaji ostaju nekompatibilni s ostalim elementima sistema.

**Komplementarnost** – izraz koji se koristi za različite tehnologije ili druge sisteme, kada oni doprinose funkcioniranju cjeline i kada mogu funkcionirati zajedno.

**Dekoderi** – s obzirom na to da je znatan dio digitalnih programa, i to ne samo televizijskih programa koji se plaćaju, kodirano, mogućnost prijemnih uređaja da dekodiraju taj signal predstavlja važan aspekt. Dekodiranje se ostvaruje korištenjem dekodera.

**Digitalna dividenda** – radiospektar oslobođen usljed prelaska s analognog na digitalni sistem emitiranja.

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

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

**Elektronski programski vodič (EPG)** - Aplikacija zasnovana na aplikacijskom programskom interfejsu (vidi u gornjem dijelu teksta) set-top a (vidi u donjem dijelu teksta). Da bi EPG radio, mora biti 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. Korištenjem EPG-a, gledaoci mogu dobiti i dodatne informacije o programima. On također može sadržavati videoisječke i slike.

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

**Televizija visoke rezolucije (HDTV)** – pruža prijenos slike rezolucije od više od 700 linija vertikalno i više od 1000 piksela (vidi u donjem dijelu teksta) horizontalno. Slika se emitira u formatu 16:9. U Evropi je ostvaren veoma mali pomak ka uvođenju HDTV, s obzirom na to da se postojeći televizijski sistem smatra zadovoljavajućim.

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

**Migracija** – API (vidi u gornjem dijelu teksta) platforme koje su trenutno dostupne na tržištu i odgovarajući set-top ovi (vidi u donjem dijelu teksta) trebali bi biti napravljeni na način kojim se omogućava njihova kompatibilnost s novijim proizvodima, te da bi se spriječilo zastarijevanje starijih varijanti set-top ova.

**Multipleks (MUX)** – spajanje više tokova podataka, kako bi se formirao jedan jedinstven tok, koji se kasnije ponovno može razdvojiti.

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

**Piksel** – kombinacija dviju riječi, i to riječi slika (picture) i riječi element. Pikseli su sitni uzorci video informacija, „kvadratići“ koji se spajaju kako bi formirali cijelu sliku. Piksel je najmanja površina televizijske slike, koju je moguće prenijeti putem sistema i prikazati na ekranu.

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

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

**Regulatorno tijelo** – propisima o emitiranju obično se propisuju i ovlasti za izdavanje licenci emiterima, praćenje emitera u pogledu ispunjavanja njihovih zakonskih obaveza, i izricanje sankcija u slučaju nepoštivanja tih obaveza. Ovim uobičajenim funkcijama moguće je dodati i funkciju organiziranja i koordiniranja aktivnosti u oblasti emitiranja.

**Pružaoци usluga** – kompanije koje građanima pružaju komunikacijske usluge (mreže, telekomunikacijski sistemi, internet, itd.). Pružaoци usluga obično nisu odgovorni za sadržaj koji se prenosi korištenjem sistema komunikacije, već samo za isporuku signala.

**Set-top** – uređaj potreban za prijem signala digitalne televizije. Izvana, ovaj uređaj veoma nalikuje odranije poznatom prijemniku satelitskog televizijskog signala (receiver), koji je spojen na TV prijemnik. Set-top dobio je naziv zbog



svog uobičajenog položaja na gornjoj (top) površini televizijskog prijemnika (TV set). Također je poznat i pod nazivom: „integrirani prijemnik i dekomder“ (IRD). Njegov glavni zadatak je da izvrši dekompresiju i dekodiranje toka podataka, kako bi u televizijski prijemnik mogao uputiti normalan signal.

**Spektar** – opseg elektromagnetskih radiofrekvencija, koji se koristi u prijenosu radiosignala, podataka i videosignala.

**Standardi** – uvođenje standarda podrazumijeva 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 videoemitiranje – Digital Video Broadcasting Group), stručni konzorcij koji se sastoji od više od 300 emitera, proizvođača, mrežnih operatora, softverskih inženjera, regulatornih tijela i drugih predstavnika ove djelatnosti, iz više od 35 država.

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

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

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

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

**Obaveza pružanja univerzalne usluge** – pravni izraz koji označava obavezu države da osigura da svako ima mogućnost pristupa i korištenja određenih usluga koje se smatraju osnovnim uslugama, bez obzira na imovinsko stanje, mjesto prebivališta ili ostale faktore. Obaveza pružanja univerzalne usluge obuhvata komunalne usluge, poput opskrbe električnom energijom, vodom, kao i komunikacijske usluge, telekomunikacije i određene usluge javnog prijevoza. Obavezu pružanja univerzalne usluge obično realiziraju ovlaštena licencirana privatna poduzeća, ali odgovornost je države da osigura pružanje usluga obuhvaćenih ovom obavezom svim građanima.

**Video na zahtjev** – znači da se traženi programi ne emituju odmah, već se njihovo emitiranje vrši sredstvima odgođenog emitiranja, što znači da gledaoci ne mogu gledati film ili drugi program u trenutku kada ga naruče, već da im se omogućava gledanje programa po njihovom izboru u određeno vrijeme.

# V. VODIČ ZA DIGITALIZACIJU



## 1. Poglavlje: Uvod

Ovaj Vodič bavi se digitalizacijom emitiranja, posebno televizijskog emitiranja i daje pojašnjenja određenih pitanja, koja je potrebno uzeti u obzir prilikom planiranja digitalizacije. Vodič je namijenjen svim osobama koje učestvuju u procesu, bez obzira na to radi li se o zakonodavcima, regulatornim tijelima koja provode pravila, emiterima, stručnjacima za medije ili građanima koji predstavljaju šire gledateljstvo.

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

Brojne su prednosti digitalnog emitiranja, kao što su mogućnost obuhvatanja mnogo većeg broja kanala spektrom raspoloživih radiofrekvencija i mogućnost pružanja boljeg kvaliteta emitiranja. Digitalizacija je zbog toga pozitivan korak, sa stanovišta slobode medija. Međutim, važno je na ispravan način planirati realizaciju ovog procesa, s obzirom na to da postoje brojni izazovi na koje je potrebno odgovoriti, kako bi se izbjegle negativne posljedice ove velike promjene u sferi emitiranja.

Ovaj Vodič pomaže objasniti načine planiranja procesa digitalizacije, kao i korake koji će osigurati da ona ima pozitivan utjecaj na slobodu medija, kao i na mogućnost izbora i kvalitet usluge za gledaoce.

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 emitiranja?

Digitalizacija podrazumijeva drugačiji način slanja signala, drugačiji način pakiranja signala koji se emitira i drugačiji način (i opremu) za prijem i dekodiranje signala. Digitalna televizija može prenositi mnogo veći broj kanala od analogne televizije, čime će biti oslobođen spektar, koji se zatim može koristiti 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 omogućiti gledaocima da traže i prime više informacija i ideja. Ona također može pružiti emiterima više prilika za prenošenje informacija građanima.

No, kako bi to bilo moguće postići, proces prelaska na digitalni sistem emitiranja trebao bi biti 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 tijela zanemare određena pravila i principe, postoji veliki rizik negativnih posljedica prelaska na digitalni sistem emitiranja, kao što su daljnja 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 cijelom svijetu. Međunarodna unija za telekomunikacije (ITU) odredila je 2015. godinu kao godinu kada će biti isključeno emitiranje analognog televizijskog signala u regiji, u čiji sastav ulazi Evropa i dijelovi Srednje Azije. Potreba za uvođenjem digitalizacije proističe iz međunarodnih zakonskih obaveza (s obzirom na to da su praktično gotovo sve države svijeta članice Međunarodne unije za telekomunikacije), no svaka pojedinačna država opredijelit će se za način na koji će ona biti realizirana, uz uvažavanje određenih parametara.

## 1.2. Situacija u svijetu u pogledu zakonskih odredaba

Ovaj Vodič zasnovan je na osnovnim spoznajama o slobodi medija, koje proističu iz brojnih akata Organizacije za sigurnost i suradnju u Evropi (OSCE). Kao što je općepoznato, OSCE smatra da su „neovisni mediji neophodni za postojanje slobodnog i otvorenog društva i odgovornih sistema vladanja, te da imaju posebnu važnost u očuvanju ljudskih prava i temeljnih sloboda.“<sup>2</sup> U brojnim prilikama, države članice OSCE-a potvrdile su da je „sloboda izražavanja temeljno ljudsko pravo i osnovni element demokratskog društva. U tom pogledu, neovisni i raznovrsni mediji od suštinskog su značaja za postojanje slobodnog i otvorenog društva i odgovornih sistema vladanja.“ One su također preuzele obavezu zaštite ovog prava, kao temeljnog principa OSCE-a.<sup>3</sup>

Garancije ostvarenja prava na slobodu izražavanja sadržane su u Općoj deklaraciji o ljudskim pravima, Rezoluciji Generalne skupštine Ujedinjenih naroda, kao i u Međunarodnom sporazumu o građanskim i političkim pravima, zakonski obavezujućem sporazumu za sve države članice OSCE-a. Sloboda izražavanja također je zagantirana odredbama Evropske konvencije o ljudskim pravima, koju je potpisala većina država članica OSCE-a. Međunarodna tijela 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 sljedeće:

- 
- 2 Stav 26 Moskovske deklaracije proistekle iz sastanka OSCE-a, održanog tokom Konferencije o ljudskoj dimenziji OSCE-a, u oktobru 1991. godine. Vidi također stav II. 26 Izvještaja upućenog Vijeću OSCE-a, proistekao iz seminara eksperata za demokratske institucije koji je OSCE organizirao u Oslu, u novembru 1991. godine. / Sloboda izražavanja, slobodan protok informacija, sloboda medija: OSCE/OSCE: glavne odredbe 1975. – 2007. godine. Objavljeno na stranici: [http://www.osce.org/fom/item\\_11\\_30426.html](http://www.osce.org/fom/item_11_30426.html).
  - 3 Stav 36 dokumenta pod naslovom: „Prema istinskom partnerstvu u novom dobu“, usvojenog na Samitu OSCE-a, održanom u Budimpešti 1994. godine. Vidi također stav 27 Deklaracije sa Samita OSCE-a, održanog u Istanbulu 1999. godine. / Sloboda izražavanja, slobodan protok informacija, sloboda medija: OSCE/OSCE: glavne odredbe 1975. – 2007. godine. Objavljeno na stranici: [http://www.osce.org/fom/item\\_11\\_30426.html](http://www.osce.org/fom/item_11_30426.html).

*Sloboda štampe pruža građanima jedno od najboljih sredstava za otkrivanje činjenica i formiranje mišljenja o idejama i stavovima njihovih političkih lidera. Konkretno, ona političarima pruža priliku da razmišljaju i izražavaju komentare o pitanjima koja zaokupljaju građane, ona, prema tome, omogućava svima da učestvuju u slobodnoj političkoj raspravi koja je u samom središtu koncepta demokratskog društva.<sup>4</sup>*

Iako je u demokratskom društvu moguće regulirati i ograničiti slobodu medija, takva ograničenja, u skladu s obavezama država članica prema OSCE-u, uvijek moraju biti propisana zakonom, i u skladu sa standardima.<sup>5</sup>

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

Ured predstavnika OSCE-a za slobodu medija nije prvo međunarodno tijelo koje se bavi pitanjem digitalizacije. Evropska unija (EU), Vijeće Evrope, Evropska radiodifuzna unija (EBU), Međunarodna unija za telekomunikacije (ITU), i druge organizacije, pružale su pomoć i smjernice u realizaciji ovog složenog procesa.<sup>6</sup> Ovaj Vodič utemeljen je na međunarodnim standardima, koje su propisale Organizacija ujedinjenih naroda i druge organizacije navedene u gornjem dijelu teksta, a odnose se na države članice OSCE-a.

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

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

6 U velikoj smo mjeri koristili IRIS Merlin, bazu podataka koja sadrži informacije pravnog karaktera, a koje se odnose na sektor audiovizualnog emitiranja u Evropi. Bazu podataka izradio je Evropski audiovizualni opservatorij u Strasbourgu. Vidi također i: <http://www.article19.org/pdfs/press/romania-submission-on-digital-switchover-standards.pdf>, za više informacija o prelasku na digitalni sistem emitiranja u Rumuniji, u izdanju organizacije Article 19, London, 2008. godine, evidencijski broj: Law/2008/11/Romania.

Vijeće Evrope, sa svojim mnogobrojnim članstvom (47 država članica 2010. godine) objavilo je veliki broj neobavezujućih preporuka o pitanjima od značaja za medije, uključujući tu i digitalizaciju. Evropska unija nadležna je za izdavanje 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 s drugim državama.

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

U Evropi se izvjesno vrijeme provode eksperimenti s digitalnim emitiranjem. Signal digitalne televizije emitiran je u Evropi po prvi put 1998. godine, u Velikoj Britaniji, a zatim i 2000. godine u Španiji. Obje države eksperimentirale su s paketima besplatnih kanala i onih čije se emitiranje plaća. Kompanije koje se bave emitiranjem subvencionirale su nabavku digitalnih prijemnika, u nadi da će privući dovoljno zainteresiranih korisnika kako bi mogli ostvariti dobit. Nedovoljna zainteresiranost potrošača, te konkurencija ostalih satelitskih TV stanica i drugih usluga, dovele su do neuspješnog 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 emitiranja, čime obavezuju i privatne i javne emitere i gledaoce na provedbu potrebnih promjena. Postupak prelaska na digitalni sistem emitiranja znači i poduzimanje mjera, kojima se osigurava da će građani prilagoditi postojeće ili nabaviti nove televizijske prijemnike i opremu za snimanje, kako bi mogli primiti digitalni signal. Prvi takav prijenos realiziran je u Berlinu u Njemačkoj, 2002. godine. Prva država koja je prešla na digitalni sistem emitiranja 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. Proces je, do 2010. godine, u potpunosti realiziran u Njemačkoj, Danskoj, Finskoj, Luxembourg, Holandiji i Švedskoj. Tokom 2010. godine, proces prelaska na digitalni sistem emitiranja bit će završen u Austriji, Estoniji, Letoniji (Latviji), Malti, Španiji i Sloveniji.

Isključivanjem postojećeg sistema za analogno emitiranje, vlasti i državna regulatorna tijela pojačat će digitalni signal i građanima pružiti mogućnost izbora između više finansijski pristupačnih opcija.

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

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

U ovom Vodiču odgovara se na pitanje koje su zakonske odredbe (promjene postojećih zakona, nove zakone i druge pravne instrumente) i regulatorne intervencije potrebne, kako bi se dozvolila i omogućila digitalizacija i da bi se njome moglo upravljati. Vodič se ne bavi tehničkim aspektima digitalizacije, niti onim njenim aspektima koji se odnose na autorska prava.

Ovaj Vodič sadrži analizu nekoliko primjera iz prakse, koji se odnose na prelazak na digitalni sistem emitiranja i precizira odgovarajuće preporuke, i u njemu su navedeni, kako dobri, tako i loši primjeri iz prakse.

Vodič se pretežno bavi televizijom, iako se veći dio općih pitanja podjednako odnosi i na televiziju i na radio. Pojava digitalnog audioemitiranja (DAB) zabilježena je u Evropi tokom 1980.-tih godina. Ovaj način emitiranja trebao

je zamijeniti analogni FM/AM sistem u sferi emitiranja na nivou države i na lokalnom nivou. Emitiranje programa korištenjem ove tehnologije u upotrebi je od sredine 1990.-tih godina. Digitalni radio ima i svoje probleme. Naime, analogni radioprijemnici često su dostupni po veoma pristupačnoj cijeni; većina ljudi raspolaže s nekoliko takvih uređaja i nisu zainteresirani za skuplje digitalne prijemnike. Analogni radio već pruža mogućnost prijema signala velikog broja stanica. Oslobađanje spektra uvođenjem digitalnog radioemitiranja teže je u pogledu izvedbe, i manje važno od oslobađanja spektra, koje bi bilo ostvareno uvođenjem digitalne televizije.

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

Zbog različite prirode odnosa između pružalaca usluga distribucije sadržaja i vlasnika pogona za prijenos signala u sistemu digitalnog emitiranja, gdje skupi i složeni pogoni za prijenos signala mogu predstavljati tzv. „usko grlo“, važno je onemogućiti nekolicini emitera da monopoliziraju tržište emitiranja. 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 tijela moraju učiniti, kako bi izbjegli monopolizaciju i osigurali 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, svrha propisa je da omoguće nadmetanje, unatoč pokušajima manipuliranja konkurentskim nadmetanjem do kojih dolazi dogovorom između više kompanija, ili djelovanjem pojedinačnih kompanija, koje su dovoljno snažne da umanje utjecaj svojih konkurenata. Takvi propisi zajedničkim imenom se nazivaju propisi o konkurenciji, a njihovu provedbu obično osigurava neovisno tijelo nadležno za konkurenciju. Način primjene propisa o konkurenciji i izuzeci do kojih može doći, ovise ne samo o konkretnoj djelatnosti, već i o strukturi tržišta i odnosu 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 dvije situacije, od kojih je prva prirodni monopol koji se javlja usljed korištenja posebne infrastrukture (mreže), ili posebne prirode roba i usluga koje je u prošlosti

pružala država. Neki od primjera takvih usluga su opskrba energijom i vodom i komunikacijske usluge. U tim sektorima, propisi o konkurenciji moraju osigurati mogućnost postojanja konkurencije, te primjenu posebnih pravila prilikom pružanja ovih osnovnih usluga. U terminologiji propisa o konkurenciji, pojam „osnovna pretpostavka“ može označavati mrežu ili drugu infrastrukturu, ali se također može odnositi i na potrebu pribavljanja posebne dozvole u svrhu obavljanja djelatnosti, kao što je, naprimjer, licenca.

Uloga vlasti je da osigura održavanje konkurencije u najvećoj mogućoj mjeri. U većini društava u kojima vlada tržišna ekonomija, sa liberaliziranim sistemom pružanja osnovnih usluga, ovaj zadatak održavanja konkurencije zajednički realiziraju tijelo nadležno za konkurenciju i druga tijela nadležna za reguliranje rada posebnih sektora. Jedan od najvažnijih zadataka tijela koje regulira rad posebnog sektora jeste da osigura da uvjeti korištenja infrastrukture budu pravični i da se jednako primjenjuju na sve. Naprimjer, pružaocima usluga fiksne telefonije mora biti dozvoljeno da koriste mrežu kablova, pod uvjetima koji im omogućavaju konkurentno nadmetanje, bez obzira na vlasništvo nad mrežom. Ukoliko vlasnik mreže također pruža usluge, posebno je važno osigurati da on svojim djelovanjem ne sputava konkurenciju. Iz tog razloga, uobičajeno je 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 emitiranja, ovakva odredba značila bi da vlasnici pogona za prijenos signala ne mogu istovremeno biti 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 vrijednosti i složenosti, obično postoji samo nekolicina pogona za prijenos signala. Pri uvođenju nove tehnologije, pružaoci usluga distribucije sadržaja mogu imati problema u pogledu organizacije rada

pogona za prijenos signala. Zakoni o zabrani koncentracije, posebno oni koji se odnose na oblast emitiranja, imaju višestruku ulogu, i to: da očuvaju raznovrsnost, te osiguraju ostvarenje kulturoloških i poslovnih ciljeva i zadataka.

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

Sa stanovišta emitiranja programa i predstavljanja različitih gledišta, pluralizam mišljenja predstavlja garanciju brojnosti i raznovrsnosti ponude. Iako je važno boriti se protiv pretjerane koncentracije, ponekad je potrebno dozvoliti određeni stepen koncentracije, kako bi se održivim kompanijama omogućilo poslovanje. No, takav pristup mora sadržavati 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, naprimjer, u cilju zaštite pluralizma.

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

Broj tijela ne mora biti presudan. U **Njemačkoj**, naprimjer, postoji jedno tijelo nadležno za više oblasti, što znači da se jedna organizacijska jedinica unutar tog tijela bavi različitim pitanjima i djeluje odvojeno i neovisno o drugima, iako sve organizacijske jedinice pripadaju istom tijelu, 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>7</sup>

U **Francuskoj**, i Regulatorno tijelo za audiovizualno emitiranje (CSA – Conseil Supérieur de l’Audiovisuel) i tijelo nadležno za konkurenciju, imaju nadležnost u ovoj oblasti. Tijelo nadležno za konkurenciju obratit će se Regulatornom tijelu za audiovizualno emitiranje, ukoliko se konkretan predmet odnosi na kompaniju koja se bavi audiovizualnim emitiranjem, i od njega zatražiti očitovanje u roku od mjesec dana. Čak i u slučajevima kada uloga Regulatornog tijela za audiovizualno emitiranje nije formalno propisana, postoji mogućnost informiranja tijela za konkurenciju. Nijedno od navedena dva tijela nije dužno postupati u skladu s mišljenjima drugoga, u razmatranju različitih aspekata konkretnog problema. Jedno tijelo čak može dozvoliti ono što drugo tijelo zabranjuje. Međutim, tijela su se dužna međusobno konsultirati, i odluka jednog tijela može biti značajan faktor u donošenju odluka drugog tijela. Nije lako utvrditi na koji način ovaj sistem djeluje u praksi, s obzirom na to da tijelo nadležno za konkurenciju nije imalo nadležnost za audiovizualno emitiranje do augusta 2008. godine. No, pojavom digitalizacije došlo je do promjene, a međusobno približavanje faktora koji se odnose na tehnologiju, s onima koji se odnose na konkurenciju i izvan oblasti emitiranja, dobilo je na značaju.

## 2.2. Pristup pogonima za prijenos signala

Monopolizacija može uzrokovati probleme ne samo za proizvođače programa, već i za pružaoce usluga. Sa stanovišta konkurencije, poželjnije je imati više od jednog pružaoce mrežnih usluga. Međutim, takvo što može biti teško ostvarivo, posebno u manjim državama, a može biti problematično i iz drugih razloga, te dovesti do pojave prekobrojnih objekata infrastrukture. Odredbama o pristupu trebalo bi osigurati da postojanje samo jednog

---

<sup>7</sup> M. Arino: „Digitalni rat i mir: Pitanja reguliranja i konkurencije u oblasti digitalnog emitiranja u Evropi“, Evropsko javno pravo, 2004. godina, X. tom, 1. izdanje, str. 135-160.

mrežnog operatora ne stvara probleme. S druge strane, ukoliko je moguće potaknuti stvaranje konkurencije, to svakako treba učiniti.

Ključni element strategije digitalizacije trebao bi biti promoviranje suradnje među operatorima i osiguranje interoperabilnosti. Zakonom bi trebalo propisati obavezu omogućavanja pristupa infrastrukturi.

Direktivom EU o pristupu<sup>8</sup> naglašava se da, na otvorenom konkurentnom tržištu, ne trebaju postojati ograničenja koja sprečavaju kompanije u zaključenju ugovora o pristupu i interkonekciji, uključujući tu i prekogranične sporazume. U principu, svim zahtjevima za pristup treba udovoljiti na komercijalnoj osnovi. Ugovorne strane trebaju same utvrditi uvjete, no, u situacijama kada ugovorne strane nisu u ravnopravnoj poziciji, ili kada se neke kompanije oslanjaju na infrastrukturu drugih, mora postojati regulatorni okvir i neovisno regulatorno tijelo, koje će osigurati funkcioniranje tržišta. Pravila EU sadrže i primjere koji se odnose na države koje nisu članice EU.

U interesu omogućavanja pristupa, regulatorna tijela mogu obavezati kompanije koje kontroliraju pristup krajnjim korisnicima, što podrazumijeva kontroliranje kablova ili drugih instalacija koje vode do domova korisnika i opreme koju koriste kako bi vidjeli i čuli emitirani program, da drugima omoguće korištenje svoje mreže. U Direktivi EU o pristupu konkretno se spominje emitiranje digitalnog radio i televizijskog programa.<sup>9</sup> Navedene odredbe odnose se na pružaoce usluga, koji kontroliraju kapacitete od suštinskog značaja za pružanje usluge. U digitalnom emitiranju, riječ je o operatorima platforme, koji kontroliraju pogone za prijenos signala.

**Imajući u vidu složenost i cijenu koštanja digitalnog emitiranja, vrlo je vjerovatno da će određene kompanije ostvariti dominaciju, a uloga regulatornih tijela bit će da osiguraju poštivanje pravila o pristupu.**

---

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

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

**Potrebno je zadržati pravila o pristupu u propisima o komunikacijama i dopuniti ih, kako bi se uzelo u obzir digitalno okruženje i pravilima obuhvatila nova sredstva za povezivanje.<sup>10</sup>**

U oblasti telekomunikacija postoje jedinstveni primjeri i iskustva o tome kako osigurati pristup mrežama. Osnovno pravilo je da poduzeća pokušaju sklopiti ugovor. Samo u slučaju da se to ne može ostvariti, regulatorno tijelo stupa na scenu. Situacija u oblasti digitalnog emitiranja slična je situaciji u oblasti telekomunikacija u smislu velikih troškova za infrastrukturu prijenosa, te se komercijalno, logistički ili u ekološkom pogledu svakom pružaocu usluga ponaosob ne isplati održavati vlastitu infrastrukturu.

**Regulatorno tijelo (za konkurenciju ili za konkretni sektor) mora osigurati jednak pristup infrastrukturi digitalnog emitiranja programa.**

Regulatornom tijelu ili državi može biti primamljivo da odredi cijene i uvjete korištenja mreže, kao lakši način kreiranja poželjne situacije na tržištu. Međutim, to bi predstavljalo prekomjerno uplitanje u slobodu tržišta, te bi se izgubile uobičajene beneficije slobodnog tržišta, poput konkurentnih cijena i visokog kvaliteta. Cijene i uvjete mora određivati samo tržište, a regulatorno tijelo stupa na scenu, samo ako ih tržište ne uspije odrediti.

Na početku, kada je digitalno emitiranje bilo novitet i kada je tek uvedeno, dosta odgovornosti ležalo je na regulatornom tijelu, jer nisu postojali tržišni uvjeti, te je bilo potrebno ostvariti tijesnu suradnju unutar sektora. Nema razloga zaustavljati privatizaciju prijenosnih mreža koja je u toku, ali nova privatna tijela moraju shvatiti da cijene koje naplaćuju i uvjeti koje određuju moraju biti razumni. **Ako emiteri ne mogu ostvariti pristup infrastrukturi po povoljnim uvjetima, postoji rizik da će se digitalizacijom više ograničiti pluralitet i raznovrsnost nego što će se isti stimulirati.**

---

<sup>10</sup> Vidi dokument pod nazivom: „Prilog Evropske radiodifuzne 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. godine, oznaka: DAJ/ACB/mtp/jev.



Ovo je jedan od elemenata zbog kojih je, iz perspektive regulatornog tijela, emitiranje u digitalnom okruženju slično telekomunikacijama. Nasuprot analognom emitiranju, gdje je oprema relativno jeftina i jednostavna, u sklopu digitalnog sistema emitiranja, pružaoci usluga i emiteri će surađivati samo s nekoliko prijenosnika.

**Direktive EU mogu dati korisne smjernice o tome šta zakoni moraju osigurati**, jer je to savremen način rješavanja potencijalnih problema. Vrlo slični zakoni primjenjuju se u mnogim državama članicama OSCE-a koje nisu članice EU. U državama koje su uvele digitalni sistem, ovo pitanje rješava se na različite načine, ali sve ove evropske države imaju obavezu prema direktivama EU, s kojima moraju uskladiti svoje pojedinačne zakone na državnom nivou.

### 2.3. Preporuke Vijeća Evrope o pluralitetu medija

Kada se planira digitalizacija, koncentracija vlasništva mora biti visoko na listi prioriteta države ili regulatornog tijela, jer, u suprotnom, postoji rizik da će digitalizacija dovesti do spajanja firmi, nestajanja manjih firmi, te općenito, do smanjenja izbora.

Vijeće Evrope je evropsko tijelo koje je donijelo konkretne preporuke o medijima i digitalizaciji. U preporukama se navodi da države članice moraju primjenjivati propise kojima se ograničava koncentracija vlasništva nad medijima, te bilo koje dodatne mjere kojima se potiče pluralizam. Također preporučuje mjere jačanja javnih emitera, kao ključnih protuteža koncentraciji vlasništva nad medijima u privatnom sektoru.<sup>11</sup> Te mjere taksativno su navedene u mnogim dokumentima.

---

<sup>11</sup> Dodatak Preporuci R (2003)9, koju je donio Odbor ministara za države članice o mjerama poticanja demokratskih i društvenih prednosti digitalnog emitiranja.

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 Odbora ministara Vijeća Evrope.

U Deklaraciji se napominje kako se medijski pejzaž mijenja kao rezultat globalizacije i koncentracije. To je pozitivno, jer vodi ka tržišnoj efikasnosti, kreiranju sadržaja prilagođenog klijentu i stvaranju radnih mjesta. 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 staviti u poziciju da kontroliraju sadržaj i dnevni red javne rasprave. Zbog toga se u Deklaraciji preporučuje odvajanje kontrole nad medijima od političkog autoriteta. Također se naglašava i značaj transparentnosti vlasništva nad medijima kroz odgovarajuće regulatorne mjere, te se ističe kako adekvatno opremljen i finansiran javni emiter može činiti protutežu negativnim posljedicama snažne koncentracije vlasništva nad medijskim kućama. Politike djelovanja, koje potiču razvoj neprofitnih medija, mogu biti još jedan način osiguranja raznovrsnosti mišljenja.

Preporukom se ponovno naglašava kako su mediji od suštinskog značaja za funkcioniranje demokratskog društva, jer omogućavaju javne debate, politički pluralizam i svijest o postojanju različitih mišljenja. Državama članicama se preporučuje, ovim dokumentom, ugradnja izvjesnog broja mjera u državne zakone. Ove mjere variraju, od pravila koja se tiču reguliranja vlasništva, do pravila koja se odnose na izdavanje dozvole za emitiranje, te sa sobom moraju nositi i nametati izvjesne obaveze.

I u ranije usvojenim preporukama, kao što je Preporuka R(99)1 Odbora ministara Vijeća Evrope, bavilo se koncentracijom vlasništva nad medijima, koja može ugroziti medijski pluralizam. Navedenom Preporukom predložena je primjena odgovarajućih mjera, kao što je uspostava posebnih medijskih autoriteta s ovlastima za poduzimanje aktivnosti protiv koncentracije tržišta,

po potrebi. Na sličan način, Preporukom (2003)9 pozivaju se države članice Vijeća Evrope da uvedu propise, kojima će se ograničiti koncentracija vlasništva nad medijskim kućama.<sup>12</sup>

**U Rezoluciji 1636 (iz 2008. godine) Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope,** transparentnost vlasništva nad medijima i ekonomski utjecaj na medije **jedan su od pokazatelja stanja medija u demokratskom društvu. U njenom tekstu napominje se kako se „zakoni moraju provoditi u oblasti borbe protiv medijskih monopola i dominantnih pozicija medija na tržištu. Pored toga, moraju se poduzeti konkretne pozitivne aktivnosti na poticanju medijskog pluralizma.“**<sup>13</sup>

## 2.4. Koncentracija

Kao i kod liberalizacije telekomunikacija, u sklopu digitalizacije, oni koji nose trošak mogu to učiniti do izvjesne mjere, kako bi omogućili drugima da se natječu s njima. Prirodno, time se stavlja pritisak na vlasti u smislu uspostave ravnoteže između omogućavanja suradnje i dodjele posebnih prava. Kada se razmatraju pitanja poput koncentracije, moraju se uzeti u obzir posebne potrebe, kao što su veoma velika ulaganja u infrastrukturu. Negdje je dozvoljavanje koncentracije jedini mogući način sprečavanja bankrota nekih firmi.<sup>14</sup> Ako su pravila o koncentraciji ili spajanjima firmi prestroga, pružaoci usluga možda neće biti u mogućnosti podnijeti troškove digitalizacije. Međutim, bilo kakvo ublažavanje pravila mora se pažljivo razmotriti, jer zakon o konkurenciji postoji kako bi koristio klijentima.

Različita područja tržišta emitiranja pokazuju primjere koncentracije, kao što je analogni sistem pretplatničke TV. Digitalizacija mijenja način na koji se koriste mediji, te ih približava drugim komunikacijskim uslugama.

12 Tačka 18, Dodatka Preporuci (2003)9.

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

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

Definicija tržišta veoma je značajna u smislu koncentracije i moguće intervencije regulatornog tijela. Jedno od pitanja je da li se pretplatnička TV i besplatno emitiranje posmatraju kao jedno tržište ili dva različita tržišta. Do sada, obično su posmatrani kao dva odvojena tržišta, ali se to možda mora mijenjati. Digitalna televizija je, čak i više nego televizija općenito, složena industrija sa značajnim nepovratnim troškovima, oligopolističkim tendencijama, potrebom za posebnom infrastrukturom i s nekoliko usluga koje predstavljaju „usko grlo“.

Platformski operatori mogu kontrolirati uređaje potrošača i odrediti njihovu tehnologiju. Drugim riječima, postoje značajni nedostaci tržišta.<sup>15</sup> **Interoperabilnost i pravila o pristupu sredstva borbe su protiv ovih negativnih tendencija, ali ne mogu spriječiti koncentraciju kao takvu.** Platforme se natječu za relativno malo sadržaja, te može biti potrebno sklopiti ekskluzivne ugovore, koji se mogu odobriti prema zakonu o konkurenciji<sup>16</sup> (pod određenim uvjetima).<sup>17</sup> Međutim, moraju se nadgledati koncentracije na tržištu i prepreke pristupu tržištu.

**Intervencija regulatornog tijela je potrebna, kako bi se uklonili negativni efekti koncentracije, koji prevazilaze ono što se naziva prirodna posljedica tržišne strukture.** Uvijek postoji rizik kada se vrši retroaktivno (ex-post) reguliranje, jer se situacija ne može preokrenuti naknadnim reguliranjem.<sup>18</sup> Ovo su slučajevi kada je potrebno prethodno (ex-ante) reguliranje konkretnog sektora. Mnogi izvori ne garantiraju pluralizam, ako pružaju isti sadržaj. S obzirom na to da zakon o konkurenciji štiti konkurenciju, a ne konkurente, neko neće biti zaštićen ako postoji

---

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

16 Član 101 (raniji 81) Ugovora o funkcioniranju EU i izuzeci iz zabrane sklapanja ugovora i zajedničkog djelovanja firmi.

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

18 Ibid., str. 143-144.

drugi akter koji je finansijski snažniji, te mu nije potrebna podrška, jer može isporučiti 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 kako 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 emitiranje područje koje reguliraju posebna regulatorna tijela i posebna pravila, u sklopu kojih se mogu razmatrati i pitanja sadržaja. Od suštinskog je značaja, u procesu digitalizacije, shvatiti stvarni utjecaj različitih regulatornih intervencija.<sup>19</sup>

Kao primjer možemo spomenuti **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 objašnjeno u gornjem dijelu teksta, kada posebna situacija u oblasti emitiranja, gdje je važan i sadržaj, pored broja pružalaca usluga, nije u potpunosti uzeta u obzir.

Ranije spomenuta izmjena **francuskog** zakona u smislu omogućavanja procjene prilike za spajanjem u oblasti emitiranja, predstavlja još jednu ilustraciju na koji način različit set regulatornih pravila, koje primjenjuju različita regulatorna tijela, djeluje u oblasti digitalnih medija.

## 2.5. Odabir emitera

Jedan od ključnih principa u izdavanju dozvola za digitalno emitiranje jeste da proces izdavanja dozvola za prijenosne pogone (platforma) i programski sadržaj treba biti razdvojen. Način odabira emitera, koji će predstavljati dio

<sup>19</sup> Ibid., str. 143-144, 157-158.

digitalnih multipleksa, posebno paketa besplatnog programa, mora biti 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 mijenja. Na razvijenom tržištu digitalnog emitiranja, gledaoci su sličniji potrošačima u tradicionalnom smislu. Emitiranje može postati više vezano za zahtjeve gledalaca koji imaju više izbora i veću raznovrsnost na raspolaganju.

Istovremeno, tu je i spomenuta opasnost od monopolizacije, ako jedan pružalac usluga zauzme dominantnu poziciju. Prepreke za druge pružaoce usluga za ulazak na tržište mogu biti veoma visoke, kako zbog troškova infrastrukture, tako i zbog toga što će potrošači biti vezani za izvjesnog operatora (u ovom slučaju emitera) kroz tehničke pogodnosti, uvjete ugovora ili programske preference. Ovo može rezultirati manjim brojem medijskih aktera. Ako emiteri ne mogu dobiti pristup prijenosnim pogonima, neće moći doprijeti do publike.

Regulatorna tijela moraju utvrditi mogućnosti u kojima digitalno emitiranje može dovesti do antikonkurentne monopolističke situacije, što je veoma teško, jer je prirodno potrebno poticati ili stimulirati digitalno emitiranje, a ne gušiti inovatorski duh.<sup>20</sup> **Ako već postoje problemi s monopolom i dominacijom, digitalizacija ih može i pogoršati. Ovakva pitanja treba rješavati bez odlaganja.**

---

<sup>20</sup> U Italiji, tzv. Gasparijevim zakonom (Zakon broj: 112 od 3. maja 2004. godine) predviđa se da samo postojeći emiteri mogu aplicirati za dobijanje dozvole za eksperimentalno digitalno emitiranje, bez formalne obaveze vraćanja analogne frekvencije. U decembru 2005. godine licencirano je pet multipleksa.

Pravila o vlasništvu i relevantna pravila o objavljivanju, kreirana kako bi se ograničila koncentracija vlasništva nad medijima, postaju još relevantnija u digitalnom svijetu. U državama u kojima ne postoji zakon o objavi vlasništva i gdje nema transparentnosti, postoji ozbiljan rizik nepostojanja pluralizma. Spomenuti problemi sektora emitiranja moraju se rješavati paralelno s provedbom planova digitalizacije.

Sama pravila o konkurenciji možda nisu dovoljna za osiguranje kulturne raznovrsnosti i medijskog pluralizma u oblasti digitalne televizije. To samo još jednom ukazuje na to koliko je važno da regulatorno tijelo, zaduženo za konkretni sektor, vodi računa o obavezama predviđenim za aktere na tržištu digitalnog emitiranja, kako bi se bilo kakva monopolizacija svela na minimum. **Pitanja sadržaja potrebno je razmatrati odvojeno od pitanja prijenosa, ali se sadržaj, poželjan u skladu sa zakonom i politikom djelovanja 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 prijenos programa. Rad regulatornih tijela i procjena o tome kako treba izgledati programski pejzaž, kako bi se provele odluke o politici djelovanja, predstavljaju stalni rad koji se mora vršiti kroz stalnu analizu tržišta. Regulatorno tijelo mora uspostaviti 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 primjena, još je važnije da regulatorno tijelo nadgleda pravilan rad tržišta. U smislu pristupa i međusobnog povezivanja mora postojati transparentnost rokova i uvjeta. **Neovisno regulatorno tijelo mora imati dovoljno ovlasti i od ogromnog je značaja da je rad regulatornog tijela**

**objektivan, transparentan, srazmjeran u odnosu na sve aktere i nediskriminatoran.** <sup>21</sup>

EBU ističe kako se u sklopu svake revizije regulatornog okvira EU za elektronsku komunikaciju moraju uzeti 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, općenito, za kulturnu raznovrsnost i medijski pluralizam koje štiti EBU, kao organizacija za emitiranje.

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 održavati i unaprijediti u oblasti digitalne televizije.<sup>22</sup>

---

21 Prema Direktivi o pristupu predviđeno je da javne mreže za elektronsku komunikaciju, odnosno, infrastruktura koja se koristi za komunikacijske usluge (stubovi, kablovi, itd.) distribucije digitalne televizije, podržavaju wide-screen televizijske usluge, najnoviju tehnologiju u oblasti televizijskog emitiranja. Posebni zahtjevi za sistem uvjetnog pristupa (conditional-access system) digitalnom televizijskom i radijskom emitiranju opisani su u Aneksu Direktive. U državama članicama EU, regulatorna tijela imaju mogućnost odrediti druge kriterije za tehnologiju koja se koristi, te zahtjeve koji se mogu odrediti pružateljima usluga, jer se tržište stalno razvija.

22 Zaključci i mišljenja EBU-a upućeni Evropskoj komisiji bit će uzeti u razmatranje tokom predstojeće revizije regulatornog okvira EU za elektronsku komunikaciju i usluge, 30. januar 2006. godine, EBU.



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

### 3.1. Pluralizam sadržaja

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

Raznolikost ideologija, politike i informacija ima svoju vlastitu unutarnju logiku. Ideološki diverzitet pretpostavlja raznolikost mišljenja u politici, ekonomiji, religiji, umjetnosti, etici i drugim domenima. Preispitivanje i analiza mišljenja javnosti osigurani su 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 podrazumijeva 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 promovira otvorenost društva. Medijsko pokrivanje različitih interesa i stanovišta pomaže u ublažavanju ekstremnih mišljenja i razmišljanja, te promovira toleranciju i spremnost na kompromise. Ovdje bi bilo dobro prisjetiti se obaveze koju su preuzele države članice OSCE-a *da će „iskorisiti svaku priliku koju nude moderna sredstva komunikacije...kako bi potaknuli slobodniju i širu distribuciju informacija svih vrsta.*<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Stav 35. Zaključnog dokumenta pod nazivom: „Suradnja po humanitarnim i drugim pitanjima“, donesenog na sastanku OSCE-a u Beču, 1986. godine /Sloboda izražavanja, Slobodan protok informacija, Sloboda

Zato je, u procesu prelaska na digitalni sistem, važno da državna regulatorna tijela poduzmu korake na povećanju pluralizma sadržaja, pored rada na sprečavanju koncentracije vlasništva nad medijima. Postoje različiti modeli u Evropi za odabir kanala, koji će biti emitirani preko multipleksa. To može učiniti regulatorno tijelo ili vlasnik multipleksa. Ako se odabere druga po redu navedena opcija, postoje mnoga pravila koja se primjenjuju, kako bi se očuvala i osigurala raznovrsnost.

Evo nekoliko mjera koje je moguće uvesti kako bi se utjecalo ili kako bi se ograničila sloboda operatora mreže da sastavlja paket kanala za multipleks. U Evropi se to radi na sljedeći način:

1. Pravila obaveznog prijenosa kanala javnih servisa i drugih kanala zemaljske televizije nametnuta su u Holandiji i Austriji, dok ovakve mjere nisu obavezne u Velikoj Britaniji, Španiji ili Italiji, ili kada se emiterima koji koriste zemaljsku mrežu, dodijeli njihov dio digitalnog kapaciteta.
2. U Norveškoj operator multipleksa zadržava neke kapacitete za tzv. „otvorene kanale“ i, kada lokalni kanali zahtijevaju pristup platformi, primoran je iznaći adekvatno rješenje..
3. U Italiji su usvojene konkretne mjere garancije pristupa platformi za „neovisne kanale“, odnosno, kanale koje ne posjeduju emiteri koji će operirati kroz kapacitete digitalne zemaljske televizije (DTT). Ove mjere su važne, jer se kapaciteti ne dodjeljuju u okviru redovnog postupka, već se manje-više „kupuju“ od državnih emitera, koji žele operirati putem DTT mreže. Ovakve mjere imaju za cilj izbjeći „uska grla“, koja se stvaraju vertikalnom integracijom operatora DTT mreža, koji imaju vlastite kanale.<sup>24</sup>

---

medija: OSCE /Glavne odredbe OSCE-a, 1975.-2007. godine. Objavljeno na: [http://www.osce.org/fom/item\\_11\\_30426.html](http://www.osce.org/fom/item_11_30426.html).

<sup>24</sup> Radna grupa za digitalnu zemaljsku televiziju u državama EPRA-e. 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).

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

Dobar primjer u ovom kontekstu je odluka Uprave za komunikacije u Italiji (AGCOM), od 6. juna 2005. godine. Odluka se temeljila na relevantnim odredbama Zakona o emitiranju iz 2004. godine. AGCOM je propisao uvjet da se neovisni pružaoci sadržaja prenose na rezerviranoj kvoti od 40% kapaciteta DTT multipleksa u vlasništvu dva najveća igrača u svijetu emitiranja, RAI i R.T.I. S.p.A. (dio su grupe Mediaset), sve dok se u potpunosti ne provede državni plan u oblasti digitalne frekvencije. Pružalac sadržaja obavezan je:

- Poštivati principe pluralizma i objektivnosti, te ponuditi programski sadržaj koji pokriva razne žanrove, kako bi se zadovoljili ukusi različitih kategorija gledateljstva, posebno tokom udarnih termina;
- Poštivati temeljna ljudska prava, te se suzdržavati od emitiranja nasilnih ili pornografskih emisija;
- Nuditi privlačan program, kako bi se povećao rejting gledanosti i marketinški prihodi putem DTT frekvencija, te ispunjavati najmanje dva od sljedećih zahtjeva:
  1. Zabavni program, kao što je talkshow, igre, programi koji se bave određenim događajima (sportskim događajima, društvenim, kulturnim, muzičkim);
  2. Program od općeg interesa, koji povećava nivo svijesti o naučnim, kulturnim, historijskim i muzičkim pitanjima;
  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 audiovizualnim medijskim uslugama),<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> **Direktiva 2010/13/EU.**

#### 4. Programi posvećeni djeci i mladima.

Ako se pokaže da su dostupni kapaciteti nedovoljni u smislu svih potreba, prioritet treba dati onima koji mogu osigurati najviše žanrova navedenih u gornjem dijelu teksta. Kapacitet se mora dodijeliti pod fer, transparentnim i nediskriminirajućim uvjetima, kako bi se osigurao pluralizam programa.

Iz tog razloga, RAI i R.T.I. moraju obavijestiti javnost najmanje 60 dana unaprijed na svojim web stranicama o namjeri dodjeljivanja DTT kapaciteta, s opisom tehničkih i ekonomskih uvjeta koje namjeravaju primijeniti. Svi ugovori između RAI/R.T.I i zainteresiranih pružalaca usluga distribucije sadržaja moraju biti unaprijed podneseni AGCOM-u, kako bi se provjerilo da li ispunjavaju obaveze navedene u gornjem dijelu teksta. AGCOM je također ovlašten da se bavi rješavanjem bilo kakvog spora, koji može proizići tokom perioda važenja takvih ugovora.<sup>26</sup>

Ostale usvojene mjere garancije pristupa navedene su u izvještaju Evropske platforme regulatornih tijela. Pružalac mrežnih usluga, naprimjer, može biti obavezan, u skladu s propisom, da ponudi fer, transparentne i nediskriminirajuće uvjete. Pružaoci mrežnih usluga, kao i platformski operatori, mogu biti obavezni objaviti cjenovnik tehničkih usluga koje nude pružiocima usluge distribucije sadržaja (kao i usluge kodiranja signala, elektronskog programskog vodiča – EPG, itd.). Kada je mreža ili platformski operator istovremeno i emiter, može se zahtijevati odvojen obračun usluga za odvojene aktivnosti koje pružaju.<sup>27</sup>

U Preporuci Odbora ministara Vijeća Evrope o medijskom pluralizmu dalje se predlaže da države članice vrše evaluaciju efikasnosti postojećih mjera

---

26 Cappello M., Italija: 40% kapaciteta multipleksa RAI i R.T.I. za neovisne 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%2026.en.html).

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

promocije medijskog pluralizma i raznovrsnosti sadržaja na državnom nivou na redovnoj osnovi, kako bi se ustanovila moguća potreba za revizijom u svjetlu ekonomskog, tehnološkog i društvenog razvoja.

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

Vijeće Evrope preporučuje da, u sklopu poticanja prelaska na digitalni sistem emitiranja, vlasti moraju osigurati da se interesi javnosti i interesi emitera, posebno interesi nekomercijalnih, regionalnih i lokalnih emitera uzimaju u obzir. U tom pogledu, mora se osigurati odgovarajući pravni okvir, te povoljni ekonomski i tehnički uvjeti.<sup>28</sup>

---

28 Vidi Dodatak Preporuci Rec (2003)9 Odbora ministara državama članicama o mjerama promoviranja demokratskog i društvenog doprinosa digitalnog emitiranja..

### 3.2. Obaveze u pogledu sadržaja

Konvencija Vijeća Evrope o prekograničnoj televiziji<sup>29</sup> i Direktiva o audiovizualnim medijskim uslugama<sup>30</sup>, uporedni instrumenti Evropske unije, sadrži određene važne ciljeve od općeg interesa u vezi s audiovizualnim sadržajem. Odnose se na obaveze država članica na poduzimanje mjera u cilju osiguranja sljedećeg:

- Audiovizualne usluge ne sadrže elemente poticanja na mržnju na osnovu rase, spolne, vjerske ili nacionalne pripadnosti;<sup>31</sup>
- Dostupnost audiovizualnih medijskih usluga po zahtjevu (on-demand), koje mogu ozbiljno narušiti fizički, psihički ili moralni razvoj maloljetnika, ograničena je na odgovarajući način;<sup>32</sup>
- U svrhu emitiranja kratkih vijesti, svaki emiter ima pristup, na pravednoj, razumnoj i nediskriminirajućoj osnovi, događajima koji su od interesa za javnost, a koji se prenose na ekskluzivnoj osnovi od strane emitera.<sup>33</sup>

Iz ovoga je očito kako vlasti i njihova regulatorna tijela moraju izričito osigurati, tokom perioda digitalizacije, koji pruža pristup brojnim raznovrsnim sadržajima, poštivanje zaštite maloljetnika i ljudskog digniteta, te zabranu poticanja mržnje i nasilja. Razvoj novih tehnoloških uređaja kojima se osigurava roditeljska kontrola, ne smije utjecati na odgovornost emitera. Međutim, ništa od navedenog ne smije značiti uplitanje u uređivačku politiku. Na sadržaj, koji se emitira digitalnim putem, utječe obaveza emitiranja kanala javnog emitera. U Preporuci (2003)9 Odbora ministara Vijeća Evrope navedeno je da ovakva obaveza, koju nametne država članica, mora biti

29 Usvojena 5. maja 1989. godine. Tekst je izmijenjen u skladu s odredbama Protokola (ETS broj: 171), a koji je stupio na snagu 1. marta 2002. godine. U toku je nova revizija.

30 Direktiva 2010/13/EU o koordinaciji određenih zakonskih odredaba u državama članicama u vezi s odredbom o audiovizualnim medijskim uslugama (Direktiva o audiovizualnim medijskim uslugama).

31 Član 3b, tačka 9 Preporuke (2003)9 također definiše pitanje zabrane poticanja na mržnju i nasilje na temelju rase i vjerske pripadnosti u oblasti digitalnog emitiranja.

32 Član 3i, tačka 9 Preporuke (2003)9 također definiše ovo pitanje.

33 Član 3k.

razumna, odnosno, srazmjerna potrebama i transparentna u smislu jasno definiranih ciljeva od općeg interesa, a može, po potrebi, obuhvatiti i odredbu koja propisuje i srazmjernu naknadu. Ovakva obaveza emitiranja kanala javnog emitera može obuhvatiti i prijenos usluga, posebno kreiranih, kako bi se omogućio adekvatan pristup osobama s invaliditetom.

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

Javni radio i TV servisi izuzetno su značajni elementi demokratije. Bez obzira na to da li su javni radio i TV servisi javne organizacije ili su u privatnom vlasništvu, javno emitiranje razlikuje se od emitiranja programa isključivo iz komercijalnih ili političkih razloga zbog svoje posebne uloge, a to je da djeluje neovisno o onima koji u rukama drže ekonomsku ili političku vlast. Ono društvu osigurava informacije, omogućava razvoj kulture i obrazovanja u društvu, te pruža i programe zabavnog sadržaja. Ono unapređuje društvo u društvenom, političkom i kulturnom smislu i potiče društvenu koheziju. U tom smislu, ono je univerzalno u pogledu sadržaja i pristupa. Ono garantira uređivačku neovisnost i nepristranost. Ono predstavlja mjerilo kvaliteta. Nudi raznovrsne programe i zadovoljava potrebe svih kategorija društva. Pored toga, ima veliku odgovornost prema javnosti.<sup>34</sup>

Ovi principi primjenjuju se na bilo koje izmjene koje mogu biti uvedene, kako bi se ispunili zahtjevi koje nameće digitalna televizija i digitalno radijsko emitiranje. Na 10. konferenciji za medije za Srednju Aziju, organiziranu od strane Ureda predstavnika OSCE-a za slobodu medija, 2008. godine, jasno je izneseno da je javni radio i TV servis jedno od osnovnih sredstava razvoja demokratije, nezamjenjivo u osiguranju slobodnih i transparentnih izbora, u borbi protiv širenja govora mržnje, te u zaštiti kulture manjina u jednoj državi kroz objektivno izvještavanje i emitiranje visokokvalitetnih programa.

Na spomenutoj Konferenciji, koju je sponzorirao OSCE, također je istaknuto kako je u digitalnom dobu još značajnije osigurati javni servis

---

<sup>34</sup> Preporuka 1641 (2004.) Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope o javnom radio i TV emitiranju, <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta04/erec1641.htm>.



s visokokvalitetnim programima i objektivnim izvještavanjem.<sup>35</sup> Ovakvo stajalište u skladu je s pozicijom Vijeća Evrope da „*specifičnost uloge javnog radio i TV servisa, u smislu da predstavlja faktor ujedinjenja i da je sposoban ponuditi širok izbor programa i usluga svim kategorijama društva, treba očuvati i njegovati u novom digitalnom dobu.*”<sup>36</sup>

U Preporuci Rec (2007)3 Odbora ministara Vijeća Evrope državama članicama o svrsi javnog servisa u informacijskom društvu (od januara 2007. godine) opisane su implikacije savremenog digitalnog okruženja i posebne uloge javnog servisa u informacijskom društvu. Ističe se kako je njegova svrha još važnija u digitalnom dobu, te da države članice moraju osigurati emitiranje javnih servisa putem različitih platformi, koje su nastale kao rezultat pojave novih tehnologija.

U Preporuci je definirano kako države članice trebaju garantirati osnovnu ulogu javnog radio i TV servisa u novom digitalnom okruženju, ugraditi u svoje zakone i propise posebne odredbe koje se tiču javnih servisa, s posebnim naglaskom na nove komunikacijske usluge, garantirati finansijske i organizacijske uvjete javnim servisima u kojima mogu vršiti funkciju koja im je povjerena u novom digitalnom okruženju na transparentan i odgovoran način, omogućiti javnim servisima da u potpunosti i efikasno odgovore na izazove informacijskog društva poštujući dvojni stukturu evropskog elektronskog medijskog sistema javnih i privatnih emitera i uvažavajući zahtjeve tržišta i konkurencije, te osigurati univerzalan pristup javnim radio i TV servisima za sve pojedince i društvene kategorije.<sup>37</sup>

---

35 10. konferencija o medijima za Srednju Aziju na temu: „Budućnost javnog radio i TV servisa i prelazak na digitalni sistem emitiranja u Srednjoj Aziji“, Almati, 16. – 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).

36 Preporuka Rec (2003)9 Odbora ministara državama članicama o mjerama promoviranja demokratskog i društvenog doprinosa digitalnog emitiranja.

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

U Preporuci (2003)9 Odbora ministara Vijeća Evrope državama članicama o mjerama promoviranja demokratskog i društvenog doprinosa digitalnog sistema emitiranja, veoma konkretno se opisuju principi primjenjivi na javni servis u novom okruženju. Prvi princip odnosi se na svrhu javnog radio i TV servisa, kako slijedi:

*„...U smislu izazova u vezi s pojavom digitalne tehnologije, javni servisi emitiranja radio i TV programa moraju zadržati svoju posebnu društvenu ulogu, koja podrazumijeva osnovnu opću uslugu koja nudi informativne, obrazovne, kulturne i zabavne programe za različite kategorije društva. Države članice moraju osigurati finansijske, tehničke i druge uvjete potrebne za ispunjenje ove uloge javnog servisa na najbolji mogući način u procesu prilagodbe na digitalno okruženje. U tom smislu, sredstva ispunjenja svrhe javnog servisa mogu obuhvatiti osiguranje novih specijaliziranih kanala, naprimjer, u oblasti pružanja informacija, obrazovanja i kulture, te u oblasti novih interaktivnih usluga, kao što je EPG i internetske usluge vezane za program. Javni radio i TV servisi moraju imati glavnu ulogu u procesu prelaska na digitalno zemaljsko emitiranje“.*

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

*„Univerzalnost je temelj razvoja javnog radio i TV servisa u digitalnom dobu. Zbog toga, države članice moraju osigurati pravne, ekonomske i tehničke uvjete, kako bi omogućile javnim servisima prisutnost na različitim digitalnim platformama (kablovska, satelitska, zemaljska), s raznovrsnim kvalitetnim programima i uslugama, koji će doprinijeti ujedinjavanju društva, posebno imajući na umu rizik od podjele auditorija zbog raznovrsnosti i specifičnosti programa koji se nude. S tim u vezi, s obzirom na raznovrsnost digitalnih platformi, treba primjenjivati pravilo*

*obaveznog emitiranja kanala javnog emitera u razumnim granicama, kako bi se garantirala dostupnost njegovih usluga i programa putem spomenutih platformi.“*

Treći princip odnosi se na pitanja finansiranja javnog radio i TV servisa, kako slijedi:

*„U kontekstu novih tehnologija, bez sigurnog 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 emitiranja, države članice trebaju osigurati javnim servisima pristup neophodnim finansijskim sredstvima.<sup>38</sup>*

U smislu uloge koju ima javni radio i TV servis, prema istraživanjima EPRA-e u svim slučajevima, izuzev u slučaju Španije, javnim servisima dodjeljuje se jedan ili više multipleksa, prije nego kapacitet za simultano emitiranje samo postojećih zemaljskih kanala. U većini slučajeva, javni servisi imaju slobodu da odluče kako sačiniti multipleks.<sup>39</sup>

Uistinu, digitalna tehnologija daje mogućnost širenja spektra programa javnih radio i TV servisa. To ide u korist općim ciljevima vlasti, koje žele poticati i digitalno i javno emitiranje. Istovremeno, takva mogućnost, koju obično osigurava taksa za izdavanje dozvole emitiranja ili javni fondovi, ne bi smjela predstavljati nepravednu konkurenciju privatnim emiterima i sprečavati razvoj neovisnog televizijskog sektora. Širenje spektra programa trebao bi biti poseban element i trebao bi imati jasnu vrijednost koju nudi javnosti. Zbog toga je ovaj element potrebno uvjetovati.

38 Dodatak Preporuci Rec (2003)9 Odbora ministara o mjerama promoviranja demokratskog i društvenog doprinosa digitalnog emitiranja.

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

Kao primjer možemo navesti digitalizaciju **BBC-ija, javnog emitera u Velikoj Britaniji**. Britanski ministar za kulturu, medije i sport, odobrio je, u septembru 2001. godine, tri nova digitalna kanala BBC-ija (za nove usluge potrebno je odobrenje ministra u skladu sa Sporazumom ministra s BBC-ijem, kojim se definiraju ovlasti BBC-ija). Ti programi obuhvatali su dva kanala za djecu (jedan za djecu do sedam godina, a drugi za djecu od sedam do trinaest godina) i specijalne TV emisije iz kulture, umjetnosti i nauke. Zatim je ministar, 2003. godine, odobrio BBC Digitalni plan i program, kao novo sredstvo učenja, namijenjeno školama, nastavnicima, učenicima i pojedincima koji žele samostalno učiti. Svako spomenuto odobrenje bilo je uvjetovano visokim udjelom programa iz Evropske unije i Evropske ekonomske zone i mješovitim programima, kako obrazovnim i informativnim, tako i zabavnim programima. U ovom slučaju, protivljenje privatnog sektora bilo je izrazito snažno, te je postavljeno 18 uvjeta u vezi s ovim slučajem, kako bi se osiguralo da se ova usluga razlikuje od usluga koje pruža komercijalni sektor, ali da ih nadopunjava.

Uvjeti za Digitalni nastavni plan i program podrazumijevali su uvođenje i promoviranje 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 podnositi godišnje izvještaje o učinku rada, a revizija učinka rada BBC-ija vrši se svake dvije godine, kako bi se ustanovilo da li poštuje sve zadane uvjete. Ova revizija sadrži i jedan neovisni elemenat i javne konsultacije, te također analizira utjecaj BBC Digitalnog plana i programa na tržište obrazovnog softvera. BBC je također obećao kako će potrošiti polovinu od 90 miliona funti, koliko iznosi budžet za potrebe sadržaja, na usluge iz privatnog sektora.

Vijeće Evrope podržava obavezu svojih država članica da održavaju i, kad je potrebno, uspostavljaju odgovarajući i siguran finansijski okvir, koji garantira javnim radio i TV servisima sredstvo neophodno za ispunjenje uloge, koju su im dodijelile države članice u novom digitalnom dobu.<sup>40</sup>

---

40 Preporuka Rec (2003)9 Odbora ministara o mjerama promoviranja demokratskog i društvenog doprinosa digitalnog emitiranja.

## 5. Poglavlje: Strategija - proces planiranja

Za uspješnost ovog procesa veoma je važno imati dobar plan digitalizacije, koji uzima u obzir sva različita pitanja koja se spominju u ovom Vodiču.

Mnogi problemi mogu se izbjeći, ako su na vrijeme riješena određena pitanja, i ako su rješenja jasno definirana planom, izrađenim u suradnji sa svim relevantnim akterima. Također je potrebno razna pitanja riješiti unaprijed, kako bi se mogao sačiniti plan. Proces planiranja mora uključivati što je moguće više elemenata. U ovom poglavlju opisan je proces planiranja, te sve ono što čini sadržaj plana.

### 5.1. Plan

Prije nego što se pristupi izradi plana, važno je odgovoriti na neka osnovna pitanja, kako bi se moglo ocijeniti je li država spremna za digitalizaciju. **U sektoru emitiranja mora postojati red, pluralizam i raznovrsnost programa, te funkcionalno neovisno regulatorno tijelo, prije nego što krene proces digitalizacije, kako bi se mogao u potpunosti postići pozitivan ishod takvog procesa.** Nije moguće „popraviti“ greške ili probleme s javnim servisom ili s državnim monopolom nad prijenosnim pogonima u sklopu zakonodavnog regulatornog okvira. Razni aspekti komunikacijske strukture u državi utječu na proces digitalizacije, posebno pitanje na koji način ljudi primaju emisije (prodorom kablovske, širokopojasnim internetom, satelitima za direktno emitiranje ili nekim drugim oblicima prijema). Ovo ima utjecaja na to koliko će ljudi morati nabaviti specijalne uređaje za digitalni prijem.

S obzirom na to da digitalizacija podrazumijeva promjene 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 tijelo moraju biti uključeni u plan digitalizacije, jer je važno da taj dokument ne bude shvaćen kao jednostrani politički dokument. Planom bi trebalo definirati koje promjene je potrebno obaviti kako bi se, ne samo omogućila, već i potaknula digitalizacija. Potrebu za adekvatnom pripremom za digitalizaciju istaknule su međunarodne organizacije, poput Vijeća Evrope i EBU-a. To je potrebno zbog pravne sigurnosti, važnog principa vladavine prava, koji podrazumijeva stabilan i pouzdan pravni poredak, kako bi se aktivnosti predstavnika javne vlasti mogle predviđati, te kako bi građani i poduzeća mogli znati šta se očekuje od vlasti.

Važno je ne pokrenuti prelazak s analognog sistema, sve dok nije osiguran gotovo univerzalan proboj digitalne tehnologije. To znači da datumi prelaska moraju biti fleksibilni, kako bi se uzele u obzir promjene koje nastaju tokom napredovanja. Takozvano „postepeno lansiranje“ (soft launch), odnosno, postepeni prelazak korištenjem dostupnih frekvencija, nudi više vremena za planiranje. Nedostatak ovakvog postupka je u tome što je veoma skupo istovremeno održavati i analogno i digitalno emitiranje. Postepeni prelazak, po regijama, ostavlja i više vremena da se nešto nauči iz počinjenih grešaka u jednoj regiji, prije prelaska u drugoj regiji. Međutim, općenito, rok za prelazak je kratak, s obzirom na vremenski raspored Međunarodne unije za telekomunikacije (ITU).

Prelazak bi trebao ovisiti o potrebama tržišta, ali istovremeno je potrebna koordinacija u radu emitera, kako bi se ostvarila glatka tehnička i komercijalna implementacija (naprimjer, usklađenost vremenskih rokova). EU je istaknula kako države članice, koje se ne oslanjaju samo na tržišne zahtjeve, već i na jasnu koordiniranost emitera, imaju tendenciju da ranije usvajaju promjene i prelaze na digitalni sistem. Važna osobina koordinacije je dogovor oko vremenskog usklađivanja različitih faza. Komisija je u svom Komuniqueu objavila kako ovakav pristup pruža veću sigurnost za

tržišne aktere, koji dobavljaju proizvode i pružaju usluge u sklopu digitalne tehnologije, te ih potiče da stimuliraju potražnju.<sup>41</sup>

Digitalizacija utječe na različite tehnologije. Većina planova prelaska na digitalni sistem u Evropi usmjerena je prvenstveno na zemaljske platforme. Međutim, u postojećoj regulativi postoji princip neutralnosti, što znači da se kroz regulativu ne smije ništa nametati niti odbijati, u smislu nekog određenog tipa tehnologije. Moguće je jedino poduzeti razumne korake i poticati određene tipove tehnologije, kao naprimjer, povećanje spektralne efikasnosti.<sup>42</sup>

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

Različiti standardi digitalne videokompresije i formata dokumenata mogu se koristiti u svrhu komprimiranja podataka, kako bi se formirali mali bitovi, koje je moguće transportirati 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 različite generacije standarda, obično zahtijevaju različite dekodere. MPEG

---

41 COM (2005) 204, finalni dokument pod nazivom: „O ubrzanju procesa prelaska s analognog na digitalno emitiranje“.

42 Ibid.



2 najčešće se koristio u državama koje su rano prešle na digitalni sistem. Međutim, sada se uveliko koristi MPEG 4. MPEG 4 oprema može se 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 posjeduju jedan tip opreme, neće biti zainteresirani za kupovinu još jednog tipa opreme, pogotovo zato što je MPEG 4 mnogo skuplja tehnologija. S tim problemom sada se suočavaju države koje su davno prešle na digitalni sistem, poput Švedske.

## 5.2. Učešće javnosti u planiranju digitalizacije

Digitalizacija je velika promjena u strukturi emitiranja, te je od interesa gledateljstvu i industriji. U izradu propisa i strategije, važno je maksimalno uključiti javnost. Može postojati potreba za uspostavom posebnog tijela, koje će se baviti digitalizacijom i širenjem informacija. Mnoge države imaju formirana specijalna tijela, koja su zadužena za digitalizaciju. Ovakvo tijelo ima važnu ulogu i u širenju informacija o digitalizaciji u javnosti, te u javnim raspravama na tu temu. Ovo tijelo trebalo bi tijesno surađivati s neovisnim regulatornim tijelom. Stimuliranje potražnje i interesa za digitalnim emitiranjem predstavlja važan dio procesa prelaska na digitalno emitiranje, kao i uvjeravanje ljudi da nabave set-top boksove i doborovljno prihvate digitalni sistem. Ovaj postupak nije se baš proslavio širom Evrope, što naglašava važnost pružanja informacija na osnovu kojih će se potaknuti potražnja. Veoma je važno obavijestiti ljude o toku procesa. Informativne kampanje, kao što je pokretanje web stranica u Velikoj Britaniji, Finskoj i Švedskoj, predstavljaju primjere pokušaja da se stvori zanimanje kod ljudi, te da im se pruže informacije.

U Velikoj Britaniji uspostavljeno je posebno tijelo za digitalizaciju, pod nazivom: Digital UK. To je neprofitna organizacija, koju su uspostavili javni emiteri i operatori multipleksa, kako bi vodila proces prelaska na digitalni sistem. To podrazumijeva koordiniranje tehničkog dijela uvođenja digitalne zemaljske televizijske mreže visoke snage, komunikaciju s javnošću o prelasku na digitalni sistem, kako bi se osiguralo da svi znaju šta se dešava i šta trebaju činiti, te povezivanje sa svim akterima, kako bi se osiguralo razumijevanje i podrška programu prelaska..

Zadaci regulatornog tijela ostaju i dalje veoma važni. U slučaju da regulatorno tijelo ima ulogu u odabiru kanala, od ogromnog je značaja osigurati da se sve odluke o odabiru kanala donose na osnovu transparentnih i objektivnih kriterija. Regulatorno tijelo trebalo bi biti spremno djelovati u rješavanju sporova između kompanija, naprimjer, u slučajevima kada operatori multipleksa biraju kanale. Veoma je važno da je regulatorno tijelo neovisno o bilo kojoj kompaniji. Ne smiju postojati tjesne veze između ranijeg državnog emitera ili vlasnika prijenosnih postrojenja i regulatornog tijela, jer postoji rizik od pristranosti.

Jedan od principa Preporuke<sup>43</sup> Vijeća Evrope jeste da države moraju sačiniti kvalitetno definirane 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 zainteresirana da učestvuje u ovako kompleksnom procesu u tehničkom smislu, predstavnici industrije i drugi, veoma zainteresirani akteri, hoće. Njihov doprinos važan je u mnogo aspekata, kao što su emitiranje, tehničke specifikacije, pitanja infrastrukture i mnoga druga pitanja.

---

43 Preporuka Rec (2003)9 Odbora ministara o mjerama promoviranja demokratskog i društvenog doprinosa digitalnog emitiranja.

U Preporuci (2003)9 navodi se da strategije digitalizacije moraju biti izrađene „u konsultaciji s predstavnicima različitih industrija i javnosti“. Dalje se navode strategije, kojima se stimulira suradnja između operatora, i potpomaže ljudima da lakše pređu na digitalni sistem, uvođenjem mjera kojima se javnosti pruža mnogo informacija, s posebnom pažnjom usmjerenom na starije osobe i manje napredne kategorije društva. Prelazak na digitalni sistem također može doprinijeti poboljšanju pružanja usluga osobama s invaliditetom. Pažnju treba posvetiti ugradnji sredstava pristupa u korisničko sučelje, kao što su elektronski vodiči za program i prijemnici.<sup>44</sup> Još jedan važan faktor uspješnog prelaska jeste efikasna strategija, kojom će se potrošačima osigurati 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 djelovanja, koje omogućavaju lakši prodor digitalne tehnologije i nabavke prijemnika za digitalno emitiranje. Dvije takve mjere preporučuje Evropska platforma regulatornih tijela (EPRA), kako slijedi:

- 4.1 Subvencije ili neki drugi vid indirektna finansijske podrške za porodice, kako bi im se pomoglo u nabavci prijemnika;
- 5.2 Politike standardizacije, koje bi trebale podržati distribuciju pojedinačnih prijemnika ili onih integriranih u TV prijemnike.<sup>45</sup>

Primjer reguliranja javne finansijske pomoći jeste Zakon (296/2006) usvojen u **Italiji**, 27. decembra 2006. godine.<sup>46</sup> Propisuje umanjeње poreza za potrošače koji kupe TV prijemnik s ugrađenim biračem kanala (tuner) i

44 COM (2005) 204, finalni dokument pod nazivom: „O ubrzanju procesa prelaska s analognog na digitalno emitiranje“.

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

46 Tačke 357 i 361 Prijedloga zakona o budžetu za 2007. godinu.

dekoderom za digitalno emitiranje tokom 2007. godine. Ovo umanjeње bilo je jednako iznosu od 20% cijene plaćene za opremu, do maksimalnog iznosa umanjeња od 200 funti po dekoderu, s ukupnom budžetskom mjerom od 40 miliona funti.<sup>47</sup>

Za potrošače, prelazak na digitalno emitiranje podrazumijeva nabavku nove opreme za dekodiranje i dešifriranje digitalnog signala, što znači izlaganje izvjesnim troškovima. Kako bi se izbjegao bilo kakav oblik materijalne diskriminacije i rizik od „nejednakog pristupa digitalizaciji“ unutar raznih kategorija društva, Vijeće Evrope preporučuje državama članicama da posebnu pažnju posvete načinima na koje će smanjiti troškove spomenute opreme.<sup>48</sup>

U skladu s ovom preporukom, **Velika Britanija** odlučila je, 2005. godine, pružiti podršku procesu prelaska na digitalno emitiranje, tako što je uspostavila Program pomoći u procesu digitalizacije, s ciljem pružanja pomoći osobama starijim od 75 godina, osobama s ozbiljnim invaliditetom, te slijepim i slabovidnim osobama. Program provodi BBC tako što osigurava opremu za konvertiranje TV prijemnika, pomaže u instaliranju opreme i pruža bilo koje usluge potrebne kako 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>49</sup>

U **Litvaniji** je Vlada, 2010. godine, usvojila Naredbu o naknadi troškova nastalih zbog kupovine opreme potrebne za pristup digitalnoj televiziji. U skladu s ovim dokumentom, porodice i pojedinci s niskim primanjima (mjesečni iznos manji od 525 lita ili 125 dolara po glavi stanovnika) imaju

---

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

48 Dodatak Preporuci Rec (2003)9 Odbora ministara državama članicama o mjerama promoviranja demokratskog i društvenog doprinosa digitalnog emitiranja.

49 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>. Također 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).

pravo na naknadu iz državnog budžeta za kupovinu set-top boksova. Isplata naknada počinje šest mjeseci prije datuma isključenja analogne televizije i završava se tri mjeseca nakon tog datuma.<sup>50</sup>

---

50 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>.

## 5.4. Zakon

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

Prethodno se moraju obaviti adekvatne pripreme, tako da se prelazak može odvijati u najboljim mogućim uvjetima u interesu javnosti, te u interesu emitera i audiovizualne industrije u cjelini. Mora se uspostaviti ravnoteža između ekonomskih interesa i društvenih potreba, ali interes građanina mora biti prioritet. U narednim godinama, bit će potrebno prevazići neke ozbiljne migracijske prepreke, iako je buduća korist i prednost digitalnog emitiranja neupitna.

I Evropska komisija i Vijeće Evrope priznaju da ovakav jedan prelazak nije čisto pitanje tehnike. U smislu mogućeg ekonomskog i društvenog utjecaja koji može imati digitalizacija, Komisija je utvrdila neke kriterije politike djelovanja država članica. Osnovna premisa jeste da tržište i potražnja moraju biti pokretački mehanizmi koji stoje iza digitalizacije. U tom smislu, politike djelovanja moraju biti „transparentne, opravdane, srazmjerne i pravovremene“, te moraju „biti formulirane tako da imaju jasno definirane i konkretne ciljeve u smislu izazova na tržištu“. Politika djelovanja mora biti nediskriminatorska i tehnološki neutralna.<sup>51</sup>

Države članice moraju izraditi pravni okvir i strategiju digitalnog emitiranja. Ova preporuka dostavljena je svim državama u formi Preporuke (2003)9 Odbora ministara Vijeća Evrope o mjerama promoviranja demokratskog i društvenog doprinosa digitalnog emitiranja. Ovim dokumentom utvrđuje se da države članice trebaju „stvoriti odgovarajuće pravne i ekonomske uvjete

---

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

*za razvoj digitalnog emitiranja“.* Pored toga, u Preporuci se navodi da države članice moraju izraditi dobru strategiju, kojom će osigurati pažljivo razrađen način prelaska s analognog na digitalno emitiranje. Takvom strategijom trebalo bi „*promovirati suradnju među operatorima, 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 dodjele frekvencija.*“<sup>52</sup>

Strategija digitalizacije ne bi trebala nastati kao rezultat razgovora iza zatvorenih vrata između poslovnog sektora i vlade, već kao rezultat stalnih otvorenih rasprava u javnosti, kako bi se garantirao 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 garantirati pravna sigurnost tokom procesa prelaska na digitalni sistem.

---

<sup>52</sup> Preporuka Rec (2003)9 Odbora ministara državama članicama o mjerama promoviranja demokratskog i društvenog doprinosa digitalnog emitiranja.

Proces izrade zakona u **Mađarskoj** može poslužiti kao primjer. U Mađarskoj se, od 2004. godine, odvija digitalno zemaljsko emitiranje. Preliminarni nacrt strategije objavljen je u oktobru, 2006. godine. Prije toga su dva mjeseca trajale javne konsultacije. Ured premijera finalizirao je strategiju u skladu s ishodom konsultacija, koja je usvojena kao zvanični dokument u oblasti politike djelovanja. Vlada je, 7. marta 2007. godine, usvojila Državnu strategiju digitalizacije i odlučila poduzeti regulatorne mjere potrebne za njenu provedbu. Kasnije, u junu 2007. godine, Mađarski parlament usvojio je Statut s pravilima emitiranja i digitalizacije (Zakon o digitalizaciji). Ovim Zakonom jasno je definirana razlika između reguliranja sadržaja i prijenosa programa. Sadrži niz odredaba koje se odnose na promoviranje raznolikosti medija. U tom smislu, Zakonom je definirano nekoliko obaveza kablovskih operatora i sličnih operatora da očuvaju i promoviraju nacionalnu kulturu, kulturalnu raznovrsnost i pluralizam mišljenja. Ovo podrazumijeva i ponovno definiranje pravila obaveznog emitiranja kanala javnih emitera. Najvažnija karakteristika Zakona o digitalizaciji jeste definiranje pravnog okvira potrebnog za uvođenje usluga digitalne zemaljske televizije. Ovo podrazumijeva uvođenje odredaba koje služe kao instrument za tumačenje pojmova kao što su „multipleks“, „interfejs aplikacijskog programa“, „elektronski vodič za program“ ili „usluga interaktivne digitalne televizije“. Zakonom je također predviđen i jasan okvir korištenja frekvencija u svrhe emitiranja, te niz pravila koja promoviraju konkurenciju. Zakonom se precizno utvrđuje i tenderska procedura za operatora digitalnog zemaljskog emitiranja. Provedba Zakona o digitalizaciji zadatak je regulatornog tijela. Posebna parlamentarna komisija zadužena je za izradu i objavljivanje poziva na tender za operatore multipleksa. Nakon usvajanja ovog Zakona, uslijedili su tenderi za državne operatore multipleksa, ugovori u oblasti digitalne zemaljske televizije (DTT), te početak digitalizacije 2008. godine.



Kao još jedan primjer zakona o digitalnom emitiranju, usvojenog od strane države članice OSCE-a, možemo navesti sljedeći tekst:

Usvojen je Zakon o digitalnom emitiranju u **Slovačkoj**. Uvođenje digitalne zemaljske televizije u **Irskoj** omogućeno je usvajanjem Zakona o emitiranju, 2001. godine. U **Italiji**, digitalno emitiranje regulirano je posebnim poglavljem u Zakonu o emitiranju, broj: 112/2004. U **Češkoj Republici** pravni okvir za digitalnu televiziju uspostavljen je kroz usvajanje izmjena i dopuna Zakona o medijima od strane Parlamenta. Zakon sadrži nove pravne definicije termina: „EPG“, „elektronske komunikacijske mreže“ i „usluga emitiranja“. Usvojene su i nove smjernice u oblasti koncentracije emitera u digitalnom sektoru. Emiteri, koji vrate kapacitete za analogno emitiranje u skladu s planom digitalizacije, dobijaju dodatnu licencu za digitalno emitiranje. Odgovornosti Vijeća za emitiranje i Ureda za telekomunikacije ponovno su raspodijeljene, kako bi se u potpunosti odvojilo reguliranje sadržaja od reguliranja prijenosa.

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

Kako bi gledateljstvo moglo uživati u pozitivnim utjecajima digitalizacije, koja nudi više izbora i bolji kvalitet, važno je obratiti pažnju na način na koji će sve kategorije društva imati pristup emitiranju, kada se sredstva prijema programa promijene. Digitalizacija pokreće niz različitih društvenih i ekonomskih pitanja o tome kako ljudi mogu dobiti pristup raznolikom i visokokvalitetnom programu po razumnim cijenama. Tu su i pitanja namjere i načina subvencioniranja, te uvjeta koje emiteri moraju poštivati, kako 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 teritorija. Ovo je jedno od pitanja koje je istaknulo Vijeće Evrope.<sup>53</sup> Deklaracija o dodjeli i upravljanju digitalnom dividendom i javnim interesom (Deklaracija o digitalnoj dividendi)<sup>54</sup> sadrži odredbe kojima se propisuje da vlada mora obratiti posebnu pažnju na osiguranje pristupa javnosti audiovizualnim uslugama. U Preporuci (2007)3 Odbora ministara državama članicama o svrsi javnog servisa u informacijskom društvu, navodi se da države članice moraju „*osigurati univerzalan pristup uslugama javnog servisa svim pojedincima i društvenim kategorijama, u što spadaju i manjine i ugrožene kategorije, kroz čitav niz tehnoloških sredstava.*“<sup>55</sup> Kako bi se iskoristile moguće prednosti novih tehnologija, pitanje o tome kako osigurati pristup novoj tehnologiji za najveći mogući broj ljudi mora obavezno biti uzeto

53 Preporuka R (2003)9 Odbora ministara državama članicama o mjerama promoviranja demokratskog i društvenog doprinosa digitalnog emitiranja.

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

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

u obzir pri planiranju. To se odnosi i na ugrožene kategorije stanovništva, koje nemaju mogućnosti ili sredstava da same sebi osiguraju pristup novoj tehnologiji.

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

Prednost digitalnog emitiranja, pored mogućnosti pristupa velikom broju kanala, jeste mogućnost pružanja drugih informacijskih usluga populaciji, kroz povezivanje različitih tehnologija. Različite usluge informacijskog društva sve se više prenose istim sredstvima prijenosa, te se mogu prenositi kolektivno, ili barem koristiti istu infrastrukturu ili terminalnu opremu (ili neke njihove dijelove). Ako se pravilno organizira i vodi, digitalizacija može pomoći 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 s pristupom digitalnoj televiziji. U tom smislu, postoji rizik od mogućeg nesrazmjernog 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 izbjeći prevelika odstupanja u pristupu informacijama za osobe koje plaćaju pretplatu na kanale, u odnosu na one koje ne plaćaju. Paket besplatnih kanala mora obuhvatiti razne kanale koji zadovoljavaju različite potrebe za emitiranjem, a kanali javnog servisa uvijek moraju biti sastavni dio 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 biti kanal s informativnim emisijama (vijestima) koje se emitiraju 24 sata dnevno (Finska i Švedska), i tu je jasna priroda javnog servisa.<sup>56</sup> Multipleksi koji se plaćaju moraju nuditi raznovrsne kanale, a odabir tih kanala, u idealnoj situaciji, treba vršiti regulatorno tijelo na temelju objektivnih i transparentnih kriterija. Ako odabir vrši vlasnik multipleksa, regulatorno tijelo moralo bi biti u poziciji da vrši nadzor i pruži pomoć u slučaju bilo kakvih nesporazuma.

### 6.3. Subvencioniranje opreme za prijem

Koliko i do koje mjere subvencionirati 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. Na taj način će se znati koliko ljudi će morati nabaviti opremu za prijem i koja vrsta opreme im je potrebna. Pitanje koliko ljudi će, na dobrovoljnoj osnovi, kupiti opremu, također je važno, kao i pitanje korištenja drugih usluga, gdje će, manje ili više, biti potrebno nabaviti dodatnu opremu.<sup>57</sup>

---

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

57 U Italiji je velika većina ljudi (prije početka digitalizacije) koristila zemaljsku televiziju (19 miliona TV prijemnika od 22 miliona), dok je u Njemačkoj, u trenutku početka digitalizacije, 93% stanovništva imalo kablovske ili satelitske televizije. To je utjecalo na način na koji su se ove države bavile subvencioniranjem za nabavku digitalne opreme. Dostupnost brzog (high-speed) interneta također je 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 je li moguće dobiti besplatnu opremu za prijem, kao što su set-top boksovi ili podršku za kupovinu takve opreme. Vjerovatno kriteriji pružanja pomoći, koji važe u nekim drugim kontekstima, neće biti primjenjivi. Inicijalni model primijenjen u Španiji i Velikoj Britaniji, gdje se oprema besplatno dijelila pretplatnicima, nije uspio zbog slabog odaziva potrošača.

Na državi je odgovornost pružiti priliku svima da učestvuju u procesu. Mora se imati na umu da će biti administrativnog posla i izdataka u vezi sa subvencioniranom podjelom set-top boksova (ili drugih uređaja), koji se moraju uzeti u obzir prilikom procjene ukupnih troškova digitalizacije. Države ili regije, koje su ranije izvršile digitalizaciju (Berlin, Finska i Švedska), nisu besplatno dijelile set-top boksove ili pružale pomoć stanovništvu. Mora se imati na umu ekonomski status ovih država: to su relativno bogate države, te se, razumno, moglo pretpostaviti da će takav trošak građani sebi moći priuštiti. Važno je da pravila o mogućoj pomoći odgovaraju situaciji u kojoj se država nalazi. U nekim državama, dobit od digitalne televizije može prevagnuti nad troškovima opreme kod mnogih ljudi, posebno ako je tržište u mogućnosti osigurati opremu po razumnoj cijeni.<sup>58</sup>

Može biti dovoljno informirati 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 odsječeni od emitiranog signala, te tako odsječeni od jednog važnog izvora informacija. Oni neće moći uživati u novim digitalnim uslugama i zbog toga neće moći iskoristiti prednosti digitalne dividende.

---

<sup>58</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 cijene nekog programa, kojim se subvencionira distribucija dekodera, važno je da takvi programi ne privilegiraju samo neke emitere, time stvarajući nejednake uvjete 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 subvencioniranja dekodera za digitalnu televiziju. Žalbu su uložili konkurentski postojeći emiteri. Komisija je istaknula da, čak i one mjere koje pružaju podršku ostvarenju općeg interesa (naprimjer, digitalizacija), moraju biti proporcionalne i ne smiju uključivati nepotrebne povrede konkurentnosti. Objašnjenje organa vlasti Italije da ta subvencija može biti izuzeta od postojećih normi, u skladu sa pravilima u vezi s državnom pomoći socijalnog karaktera, nije bilo prihvaćeno, pošto nisu bile subvencionirane samo ranjive grupe stanovništva. Korist od nje imali su ne samo potrošači, nego i kompanije a, u svakom slučaju, čak i takva subvencija ne bi trebala praviti razliku među operatorima. Drugi operatori morali su osigurati opremu o svom trošku. Komisija također nije prihvatila argument da je ta pomoć predstavljala samo dio politike pružanja usluga od općeg ekonomskog interesa, o čemu države članice EU samostalno odlučuju. Pošto je zemaljsko emitiranje signala predstavljalo osnovni način primanja televizijskog signala u Italiji, utjecaj programa subvencioniranja bio je ogroman. Italija je pokušala odbraniti svoj model ukazivanjem na prednosti digitalne televizije, kao što su unaprijeđeno korištenje frekvencija u interesu većeg pluralizma, promoviranje ekonomskog razvoja, informacijskih tehnologija i usluga elektronskog društva. Za projekte od općeg interesa, pomoć može biti data samo kako bi se pozabavila neuspjehom tržišta, i ako je ona neophodna i proporcionalna, što, po mišljenju članova Komisije, nije bio slučaj. Italijanski sistem subvencioniranja kasnije je promijenjen, kao što je opisano na drugom mjestu u ovom Vodiču.

Principi koje je istaknula Komisija u vezi s italijanskim modelom su od interesa, 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 otežao bi 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 emitiranom signalu u periodu njegove digitalizacije i da dodijeljene subvencije trebaju biti razumne i odgovarajuće za datu državu.

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

Koncept obaveze pružanja univerzalne usluge dobro je 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 primjeri su primjeri pružanja telekomunikacijskih usluga, poštanskih usluga ili električne energije građanima koji žive daleko od gusto naseljenih mjesta i koji možda, u velikoj mjeri, koriste te usluge. Obaveza pružanja univerzalne usluge obično je povezana s uslugama od općeg ekonomskog interesa, što je koncept koji uključuje osnovne životne potrebe. To treba biti jedan fleksibilan, dinamičan koncept, kako bi uzeo u obzir promjene u društvu. Jedan primjer toga je internet, koji je bio smatran posebnom uslugom kada se prvi put pojavio, ali se sada smatra, u većini evropskih država, jednom od osnovnih potreba, koja treba biti dostupna svima.

Što se tiče sadržaja emitiranja, pravilo obaveznog emitiranja kanala javnih emitera (vidi u gornjem dijelu teksta) 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 cjelokupno stanovništvo i da mora biti dostupna svima. Ta obaveza vrijedi i vjerovatno 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 povlačiti za sobom dodatne troškove za gledaoca, nego to treba biti odgovornost pružaoca usluga.<sup>59</sup>

Pored obaveza emitiranja kanala javnih emitera koje su u vezi sa sadržajem emitiranja, obaveza pružanja tehničke univerzalne usluge – slično obavezi u oblasti telekomunikacija - je relevantna u digitalnom okruženju, pošto složena i skupocjena oprema za prijenos signala može postati „usko grlo“, ograničavajući broj operatora. Zakonodavac i regulatorno tijelo imaju važan zadatak osigurati da, u slučaju da tržište ne uspije omogućiti univerzalni pristup digitalnom emitiranju, obaveza pružanja takve univerzalne usluge bude nametnuta određenim operatorima. To nametanje mora biti učinjeno na transparentan, proporcionalan i nediskriminatoran 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 biti dostupna po prihvatljivoj cijeni. Ona ne znači da ta usluga treba biti besplatna, niti da će država zapravo osigurati da svi koriste tu uslugu – ona samo znači da je usluga dostupna ako je ljudi žele koristiti. Svaka država treba odlučiti šta je to prihvatljiva cijena, ne samo u vezi s nivoom prihoda stanovništva, nego i u vezi s onim što se može smatrati legitimnim dijelom raspoloživih prihoda, usmjerenih ka plaćanju određenih usluga.

---

<sup>59</sup> U EU, obavezno emitiranje 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 s 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, umjesto državne pomoći i/ili pored državne pomoći, industriju treba potaknuti da osigura različite tipove uređaja po niskoj cijeni. Države koje su prve počele s digitalizacijom, promovirale su konkurenciju i time se došlo do jeftinih *set-top boksova*, kao i složenijih tipova opreme za one koji su bili posebno zainteresirani. Interoperabilnost je važan koncept u ovom smislu; nju također promovira EU, pošto to čini tržište privlačnijim za proizvođače.

Iako se organi vlasti, u jednoj demokratskoj državi u kojoj vlada tržišna ekonomija, ne trebaju direktno uplitati u djelovanje industrije ili propisivanje cijena, oni mogu voditi dijalog s industrijom i vidjeti postoji li mogućnost jeftinije opreme. Tehničke specifikacije i standarde treba, koliko je to moguće, usvojiti na međunarodnom nivou, kako bi se osigurala maksimalna međupovezanost i mogućnost da se roba slobodno kreće, da bi se stvorilo međunarodno tržište. EU, koja, posredstvom svoga ogromnog utjecaja na trgovinu u Evropi, faktički uspostavlja standarde i za države koje nisu članice EU, ima stav da standarde treba, što je više moguće, predlagati 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 zahtijeva<sup>60</sup> da države članice poduzmu sve neophodne mjere, kako bi osigurale da operatori usluga uvjetnog pristupa, bez obzira na način prijenosa signala, koji proizvode i prodaju usluge pristupa digitalnoj televiziji,

---

<sup>60</sup> Član 4 Direktive 95/47/EC o upotrebi standarda za prijenos televizijskog signala. Neki komentatori smatraju da je Direktiva bila nejasna u nekim svojim dijelovima i da, kao posljedica toga, nije došlo do željenog usklađivanja. To je također značilo nepotpunu provedbu Direktive od strane država članica EU. Naprimjer, M. Arino: „Digitalni rat i mir: Regulacija i konkurencija u evropskom digitalnom emitiranju“, Evropsko javno pravo, 2004. godina, X. tom, prvo izdanje, stranice 135-160, citirano sa stranica 137-138.

ponude svim emiterima, na pravednoj, razumnoj i nediskriminatorskoj osnovi, tehničke usluge kojima se omogućava da gledaoci, koji imaju dekodere koje distribuiraju operatori usluga, prime digitalno prenesenu uslugu od strane emitera. To, u suštini, znači da države članice trebaju osigurati da te usluge funkcioniraju na različitim tehnološkim platformama.<sup>61</sup>

Slično tome, Preporukom *Rec (2003)9* Komiteta ministara *Vijeća Evrope* preporučuje se državama članicama poduzimanje mjera, s ciljem dostizanja visokog nivoa interoperabilnosti i uporedivosti opreme za prijem, dekodiranje i dešifriranje i, s druge strane, sistema kojima se omogućava pristup uslugama digitalnog emitiranja.

Okvirnom direktivom EU<sup>62</sup> konkretno se navodi da treba potaknuti interoperabilnost digitalnih interaktivnih televizijskih usluga i savremene digitalne televizijske opreme na nivou potrošača, kako bi se osigurao slobodan protok informacija, medijski pluralizam i kulturna raznolikost. Poželjno je da korisnici mogu primati sve digitalne interaktivne televizijske usluge koje uzimaju u obzir, između ostalog, tehnološku neutralnost, budući napredak i potrebu da se promovira jačanje uloge digitalne televizije. Operatori digitalnih platformi trebaju težiti primjeni otvorenog aplikacijskog programskog interfejsa (API), koji je usklađen s evropskim standardima i koji omogućava migraciju s jednog sistema na drugi.

Razvoj novih audiovizualnih tehnologija (sistema interaktivne televizije, sistema za prijenos signala do mobilnih uređaja i putem širokopojasnog interneta, kao i televizije visoke definicije) može predstavljati nove probleme za interoperabilnost. Zbog toga, osiguranje interoperabilnosti predstavlja

---

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

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

kontinuirani zadatak. EBU naglašava da je važno ponovno potvrditi da potrošači moraju imati pristup širokom i raznolikom nizu sadržaja i usluga na različitim platformama, uz najveći mogući kvalitet po najnižoj mogućoj cijeni. EBU vjeruje da se taj cilj najbolje može postići putem konkurencije na tržištu. Interoperabilni standardi i poboljšana interoperabilnost digitalnih uređaja dovest će do toga da ih potrošači prihvate, što će onda promovirati prelazak na digitalizaciju.<sup>63</sup> Države koje su prve počele s digitalizacijom, kao što su Švedska, Finska i Velika Britanija, posebno su naglasile potrebu da oprema treba biti odgovarajuća za različite distributere programskih sadržaja, tako da gledaoci mogu promijeniti svog distributera, čak i nakon što kupe tu opremu.

## 6.6. Zaštita potrošača

Pitanja zaštite potrošača također moraju biti razmotrena u okviru plana digitalizacije. Koliko će biti potrebno mijenjati zakone ili usvajati nove zakonske odredbe, ovisi o općem okviru zaštite potrošača u državi. Ako postoje jaki zakoni za zaštitu potrošača, oni će se također odnositi i na digitalno emitiranje i neće biti potrebe za posebnim zakonom. Međutim, ako je opća zaštita potrošača slaba, može biti potrebno donijeti posebne pravne odredbe unutar zakona, koji će se odnositi na datu oblast.

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

---

63 "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 tijelo za komunikacije Ofcom izdalo je nove prijedloge o tome kako pružaoci komunikacijskih usluga moraju jasno naznačiti bilo kakve dodatne troškove koji se pojavljuju na računima potrošača, tako da potrošač lako razumije šta je to što plaća. Korisnik mora razumjeti koji su to različiti troškovi koji se pojavljuju na računu. Pri Ofcomu također djeluje posebna savjetodavna komisija za stare osobe i osobe s posebnim potrebama, kako bi se osiguralo da potrebe tih grupa ljudi budu posebno uzete u obzir tokom procesa digitalizacije i tokom drugih promjena komunikacijskog okruženja.

U **Finskoj** postoji poseban link na internet stranici, putem kojeg osobe mogu postavljati pitanja ili ulagati žalbe, a postoji i poseban telefonski broj koji potrošači mogu nazvati u vezi s problemima digitalizacije.

U **Švedskoj**, glavni operator vodi svoju blog stranicu, na kojoj se može diskutirati o problemima potrošača, komentirati i postavljati pitanja.

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

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

### 7.1. Investicije u digitalizaciju

Iako razni učesnici u procesu digitalizacije mogu od nje imati 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 platiti 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 spomenuto u ovom Vodiču, to može imati veoma negativne posljedice za pluralizam i raznolikost. Jedna mogućnost je da se formiraju partnerstva između organa vlasti, emitera, mrežnih operatora i industrije (možda u okviru tzv. javno-privatnih partnerstava, ili JPP-a).

JPP je sve popularniji koncept u mnogim kontekstima u Evropi, kao sredstvo privlačenja privatnog kapitala za projekte od javnog interesa. Njegov model ovisit će o strukturi emiterskog sektora u konkretnoj državi, naprimjer, o tome jesu li predajnici u vlasništvu države ili neke kompanije (kao što je privatizirana bivša državna monopolska kompanija). Ne postoji jedan zajednički evropski model. Svaka država treba pronaći najbolji način, uključujući odgovor na

pitanje kako industriju i privatne emitere potaknuti da investiraju, a da im istovremeno ne bude data nedopustiva prednost u postupku konkurencije.

Ono što treba priznati prilikom procjenjivanja troškova i spremnosti privatnih kompanija da investiraju, jeste da su početni troškovi visoki, a privlačnost i investicijski potencijal digitalnog emitiranja rastu tek nakon određenog vremena i imaju svoju cijenu. Kada i kolika će prednost biti ostvarena je neizvjesno, a taj proces je isuviše nov da bi se moglo doći do egzaktnih

poređenja s drugim državama. Kako pokazuju studije, digitalna televizija nije rudnik zlata, i kompanije koje su u to uključene moraju imati značajna investicijska sredstva.<sup>64</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 stimulirati te emitere da izvrše neophodne investicije, naprimjer, putem sniženja ili potpunog ukidanja takse za izdavanje dozvole za emitiranje tokom određenog vremenskog perioda, uz uvjet da nastave s digitalizacijom, ili putem produženja perioda važenja dozvole za emitiranje.

---

64 Kao što je bio slučaj s kompanijom koja je osnivač operatora BSkyB u Velikoj Britaniji, koja je subvencionirala gubitke tokom mnogo godina, prije nego što je njegov digitalni ogranak ostvario bilo kakav profit. Vidi: A. Wessberg: "Digitalna televizija – izazov za Evropu" 2003./2004. godina, časopis Diffusion online, EBU, stranice 2-5.

U **Finskoj**, Zakonom o državnom radiotelevizijskom fondu, usvojenim 1. jula 2002. godine, predložen je troetapni pristup, kako bi se emiterima olakšalo investicijsko breme. Prvo je taksa za izdavanje dozvole za emitiranje bila snižena za 50 procenata u slučaju komercijalnih televizijskih kompanija, dok su digitalni emiteri bili u potpunosti oslobođeni njenog plaćanja do 31. augusta 2010. godine. Drugo, iznos televizijske pretplate povećan je za 13 procenata od 1. januara 2004. godine. Treće, iznos godišnje televizijske pretplate rastao je svake godine, sve dotle dok se emitirao i analogni i digitalni signal (tj. u periodu simultanog emitiranja).

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

U **Velikoj Britaniji**, tzv. digitalnu dividendu predstavlja smanjenje iznosa takse za upotrebu frekvencije, u vezi s brojem pretplatnika koji se opredijele za jednu od tri digitalne platforme. Takve politike djelovanja mogu predstavljati jak poticaj emiterima da usvoje strategije koje pomažu brzom ukorjenjivanju digitalnih platformi.

U **Estoniji** je amandmanom na Zakon o emitiranju, koji je usvojen 18. juna 2008. godine, ukinuta uplata takse u državni budžet za izdavanje licence u slučaju dva velika privatna emitera, u iznosu od oko 20 miliona kruna po emiteru. Taksa je trebala nadoknaditi gubitke koje je imao javni emiter zbog odustajanja od emitiranja reklama u svojim programima. Amandman je bio motiviran 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 emitiraju iste sadržaje u digitalnom obliku.

Još jedan način pružanja podrške emiterima korišten je izvan Evrope, u Australiji, gdje su određeno vrijeme bile ublažene regulatorne obaveze emitiranja dječijih programa i australijskih domaćih emisija, kako bi se omogućila uspostava digitalnih usluga. Ova metoda nosi rizike za pluralizam i raznolikost, kao i za kvalitet emitiranja, a ne bi bila ni u skladu s evropskim obavezama koje potiču iz Konvencije o prekograničnoj televiziji i drugih sporazuma.

Još jedan poticaj jeste da se nekoj kompaniji garantira određeni monopol u toku ograničenog vremenskog perioda, kako bi ih se uvjerilo da će moći vratiti uložene investicije. Ovaj koncept dobro je poznat iz regulacije komunalnih usluga, ali je on, bez obzira na to, složen, pošto se njim



učvršćuje monopol, ili, u najmanju ruku, dominantna pozicija, što je loše za konkurentnost.<sup>65</sup>

Postojeću infrastrukturu treba također što je više moguće iskoristiti za digitalno emitiranje. Utjecaj na životnu sredinu, otpor stanovništva (mnogi novi predajnici), kao i cijena novih instalacija, moraju biti 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 osigurava da svi relevantni stavovi budu uzeti u obzir prilikom razmatranja načina instaliranja infrastrukture. Mnogi vjeruju 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 prijenosnim prijemnicima.

Međutim, televizija, putem širokopojasnog interneta, također predstavlja jednu zanimljivu tehnologiju. EU primjenjuje princip tehnološke neutralnosti, pošto je njen prioritet da digitalno emitiranje postane dostupno, bez obzira na to kako. Takav princip odgovarajući je i izvan EU.

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

---

<sup>65</sup> Predmeti broj: C-320/91 Courbeu i broj: C-280/00 Altmark iz sudske prakse Evropskog suda pravde (Suda Evropske unije).

## 7.2. Platforma prijenosa signala

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

U mnogim državama, mreža predajnika je ne samo odvojena od emitera, nego i privatizirana, 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 biti korisno proučiti iskustva liberalizacije telekomunikacija, pošto se radi o sličnim pitanjima. Važno je učešće regulatornog tijela za telekomunikacije.

Bez obzira na moguće javno vlasništvo nad mrežom predajnika, moramo se striktno pridržavati pravila pristupa, a vlasništvo nad predajnicima ne treba davati pravo bilo kakvog uplitanja u sadržaj emitiranja. To je regulatorno pitanje kojim se treba baviti neovisno regulatorno tijelo. Štaviše, svi emiteri, uključujući javni emiter, moraju biti zaštićeni od utjecaja organa vlasti, kao i u analognom sistemu emitiranja. Kao što ističe EU,<sup>66</sup> mjere državne politike trebaju biti transparentne, opravdane, proporcionalne i pravovremene, kako bi na minimum svele rizik štetnog utjecaja na tržište. To su dobri ciljevi za sve države članice OSCE-a.

---

66 Dokument Evropske komisije, broj: COM(2003)541 final, "O tranziciji s analognog na digitalno emitiranje".

### 7.3. Prihod emitera

Dodatni problem u finansiranju digitalizacije predstavlja to što su prihodi od reklama u svijetu, uopćeno govoreći, u padu. Pri niskoj pokrivenosti signalom i fragmentaciji publike, tržište uglavnom nije atraktivno za oglašivače, što znači da digitalizacija može donijeti manje prihoda emiterima. U Australiji, zahvaljujući, barem djelimično, lobiranju od strane emitera (komercijalnih, koji ovise o reklamama ili pretplati), umjesto da se digitalizacija koristi da omogući veliki broj kanala, u početku se trebala koristiti za uvođenje HDTV-a, koji koristi široki spektar frekvencija i time omogućava bolji kvalitet, umjesto većeg kvantiteta (bolju televiziju umjesto više televizije). Jedan od razloga za to bio je da se izbjegne fragmentacija tržišta. Zatim je došlo do izmjena i dopuna prvobitnog teksta australskog zakona o digitalizaciji, pošto je trebalo naći načina da se digitalna televizija učini privlačnom stanovništvu. Primjeri uspješne digitalizacije, gdje su gledaoci bili zainteresirani za taj proces, uključivali su povećanje broja programa (naprimjer, u Velikoj Britaniji), pa su u Australiji shvatili da također moraju povećati broj kanala, ako žele ubijediti stanovništvo u korist od digitalizacije.<sup>67</sup>

Primjer iz **Australije** ilustrira da vjerovatno nema načina da se izbjegne negativni trend u reklamiranju na emiterima, koji je pogoršan sadašnjom ekonomskom krizom u mnogim dijelovima svijeta. Navike stanovništva su se promijenile, 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 svjesna je tih promjena i, već nekoliko godina, izučava druge reklamne mogućnosti, kao što je ciljno reklamiranje na internetu i

---

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

mobilnim telefonima. Te promjene nisu završene, ali su one relevantne za digitalizaciju, jer će dovesti do smanjenja prihoda od reklama za mnoge emitere u trenutku kada oni budu trebali financirati skupi prelazak na digitalizaciju. U tom kontekstu, treba imati razumna očekivanja u vezi s mogućnostima da privatni emiteri pokriju troškove tog procesa.

#### 7.4. Državna pomoć

Državno finansiranje i investicije za koje garantira vlada mogu biti neophodni za provedbu digitalizacije, s obzirom na veličinu neophodne investicije. Međutim, to mora biti pažljivo obavljeno, da ne dođe do nezasluženog preferiranja bilo kog od operatora 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 nepoštivanje drugih pravila.

Evropska komisija je, 2005. godine, ispitala predmet pokrajine Berlin-Brandenburg i njenog davanja podrške digitalizaciji zemaljske televizije. Ovim predmetom uspostavljaju se standardi i ograničava državna pomoć u EU, a on također služi kao smjernica državama koje nisu članice EU.<sup>68</sup> Regulatorno tijelo za emitiranje (njem. MABB) pružilo je finansijsku pomoć za prelazak na digitalizaciju i raspodijelilo multiplekse komercijalnim kanalima koji su se, u zamjenu za tu pomoć, usuglasili da pet godina emitiraju u digitalnom formatu, neovisno o 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 emitiranje. Javni emiter je svoje troškove pokrio iz sredstava televizijske

---

<sup>68</sup> Na odluku Komisije upućena je žalba prvostepenom sudu, Predmet broj: T-8/06. JE LI DO SADA DONESENA ODLUKA PO ŽALBI?

pretplate.<sup>69</sup>

Evropska komisija ispitala je da li takva podrška predstavlja državnu pomoć i treba li je dopustiti. Stav Komisije bio je da ekonomska prednost nije bila eliminirana postupkom odabira, proces faktički nije bio otvoren za konkurenciju, a umjesto toga je bio neizvjestan i netransparentan. Nadoknađena suma razlikovala se u ovisnosti o kanalima, a sistem je bio selektivan (podržavao je samo jednu platformu prijenosa signala), što je moglo utjecati na preference gledalaca.<sup>70</sup>

Razlozi za davanje državne pomoći za digitalizaciju opći su 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, ali to nije bilo smatrano opravdanjem za davanje državne pomoći u pokrajini Berlin-Brandenburg.

Regulatorna intervencija u vezi s licencom za prijenos signala mogla je biti način za postizanje istog rezultata, a manje bi narušavala konkurenciju, ili se možda tržište moglo pozabaviti neizvjesnošću u vezi s digitalizacijom.<sup>71</sup> Pomoć je data komercijalnim emiterima, a oni, u zamjenu za nju, nisu dobili nikakav poseban zadatak od javnog značaja. Također, promoviranje pluralizma nije vezano za zemaljsku platformu. Kablovski i satelitski emiteri također doprinose tome i imaju jednako, ako ne i veće pravo na državnu pomoć, uz odgovarajuću gledanost.<sup>72</sup>

Različiti oblici podrške od strane države razmatrani su i u drugim državama,

---

69 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, broj: 1 (Evropska komisija, Bruxelles), stranice 93-96.

70 Ibid.

71 Ibid.

72 Ibid.

osim Njemačke. Ranije, u ovom Vodiču, razmatrani su italijanski modeli podrške korisnicima. U Velikoj Britaniji poklonjena je pažnja finansiranju BBC-ja, naročito 1999. godine, kada se razgovaralo o uvođenju dodatne pretplate na digitalnu televiziju. Privatni emiteri izjavili su da će se žaliti Evropskoj komisiji. Na kraju je Vlada Velike Britanije odlučila da se ne uvodi dodatna pretplata i usuglasila se s 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 naći partnere za komercijalne projekte.<sup>73</sup>

Evropska komisija razmatrala je nekoliko žalbi u vezi s tim da su mnoge države članice EU preferirale javne emitere.<sup>74</sup> Situacija u vezi s javnim emiterima, kada je u pitanju državna pomoć i druge pravne odredbe EU, uglavnom je regulirana posebnim pravilima, ali se ona tiču općih pitanja, a konkretno dodatne podrške digitalizaciji.

Neophodnost podrške procesu prelaska na digitalizaciju iz sredstava javnih finansija u potpunosti je prepoznata u nekim dijelovima Evrope. Evropska komisija priznaje da može doći do odlaganja prelaska na digitalizaciju, u slučaju da digitalizacija bude u potpunosti prepuštena tržišnim kretanjima. Ona također priznaje da intervencija organa vlasti može biti korisna, u obliku regulacije, finansijske podrške potrošačima, informacijskih kampanja ili subvencija, kako bi se prevazišao neki konkretan problem tržišnih mehanizama ili osigurala socijalna ili regionalna kohezija. Obaveza je država članica EU da pokažu da je pomoć najpogodniji instrument, da je ona

---

73 J. F. MacLennan: "Suočavanje s 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.

74 Ibid.

ograničena na neophodni minimum i da se njome ne narušava konkurencija.

Prihvatljivi oblici javne podrške prelasku na digitalizaciju mogu biti sljedeći:

- Finansiranje razvoja mreže predajnika u područjima gdje je prijem signala nedovoljan;
- Finansijska nadoknada javnom emiteru, kako bi se u potpunosti obuhvatilo stanovništvo;
- Subvencije potrošačima za kupovinu digitalnih dekodera, pod uvjetom da su oni tehnološki neutralni, naročito ako oni potiču korištenje otvorenih standarda interaktivnosti;
- Finansijska nadoknada emiterima, od kojih se traži da prekinu s analognim emitiranjem prije isteka njihovih licenci, pod uvjetom da se uzme u obzir dodijeljeni kapacitet prijenosa digitalnog signala.

## 8. Poglavlje: Regulatorno tijelo - pitanja licenciranja

### 8.1. Proces licenciranja

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

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

*1. Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje 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 zahtijevaju dozvole za rad od radio, televizijskih... kompanija.*

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

U skladu s trećom rečenicom člana 10 stava 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, državama je dozvoljeno da reguliraju, putem sistema licenciranja, način na koji je organizirano emitiranje na njihovom teritoriju, naročito njegove tehničke aspekte. Posebnu pažnju treba posvetiti nepristranom 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 dodjela licence može biti i tehničko pitanje, no ona je obično uvjetovana 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 voditi uplitanju od strane onih, čiji ciljevi će se smatrati legitimnim, u skladu s trećom rečenicom stava 1, čak iako se oni možda neće odnositi na bilo koji od uvjeta navedenih u članu 10, stav 2. Međutim, kompatibilnost takvog uplitanja mora biti ocijenjena u svjetlu zahtjeva iznesenih u članu 10, stav 2.<sup>75</sup>

Sud je posebno naglasio da način, na koji se primjenjuju **kriteriji licenciranja** u tom procesu, mora osiguravati dovoljne garancije zaštite od proizvoljnih rješenja, uključujući detaljno objašnjenje od strane organa za licenciranje u vezi s odlukama kojima se odbija izdavanje licence za emitiranje.<sup>76</sup>

Komitet ministara Vijeća Evrope je, 20. decembra 2000. godine, usvojio Preporuku broj: Rec (2000)23 državama članicama o neovisnosti i funkcijama regulatornih tijela u sektoru emitiranja, u kojoj je preporučio da treba jasno definirati u zakonu osnovne uvjete i kriterije kojima se regulira dodjela i obnavljanje licenci za emitiranje. Propisi, kojima se regulira procedura izdavanja licence za emitiranje, trebaju biti jasni i precizni i trebaju se primjenjivati na otvoren, transparentan i nepristran način. Odluke,

---

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

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

koje donose regulatorna tijela u tom kontekstu, trebaju biti objavljene na odgovarajući način.

Štaviše, one trebaju biti:

- Prikladno argumentirane, u skladu s domaćim zakonodavstvom;
- Otvorene za reviziju od strane nadležnih sudskih organa, u skladu s domaćim zakonodavstvom;
- Dostupne javnosti.<sup>77</sup>

Preporukom broj: *Rec (2003)9* o mjerama za promociju doprinosa digitalnog emitiranja demokratskom i društvenom napretku sugerira se da, prilikom dodjele licenci za digitalno emitiranje, nadležni javni organi trebaju osigurati brojnost i raznolikost ponuđenih usluga i potaknuti uspostavu regionalnih ili lokalnih službi, koje bi ispunjavale očekivanja javnosti na tim nivoima.<sup>78</sup>

## 8.2. Primjeri licenciranja digitalnog emitiranja

Prema jednoj studiji Evropske platforme regulatornih tijela, države različito pristupaju dodjeli mogućnosti digitalnog emitiranja (spektra). U većini slučajeva (Njemačka, Velika Britanija, Holandija, Italija, Španija, Austrija, Irska i Litvanija) ta mogućnost dodjeljuje se jednom ili više operatora mreže/multipleksa. U drugim slučajevima (Švedska i Finska) ta mogućnost dodjeljuje se direktno televizijskim kanalima. Međutim, u ocjenjivanju regulatornog modela, ono što je relevantno je kako je reguliran pristup toj mogućnosti, a ne kome je ta mogućnost dodijeljena.

Čini se da se pojavljuju dva regulatorna pristupa: u prvoj grupi država (Finska, Njemačka i Švedska) redoslijed kanala je rezultat odabira od strane

---

<sup>77</sup> Preporuka broj: *Rec (2000)23* Komiteta ministara Vijeća Evrope državama članicama o neovisnosti i funkcijama regulatornih tijela u sektoru emitiranja.

<sup>78</sup> Osnovni principi digitalnog emitiranja/Dodatak Preporuci broj: *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).

regulatornog tijela ili vlade, posredstvom javnih procedura koje su vrlo slične onima koje su korištene u slučaju analognog emitiranja; u tom slučaju, redoslijed kanala unaprijed određuje vlada ili regulatorno tijelo, bez obzira na to jesu li frekvencije dodijeljene direktno emiteru ili mrežnom operatoru.

U drugoj grupi država (Italija, Velika Britanija i Norveška), mogućnošću digitalnog emitiranja upravlja kao jednom cjelinom operator mreže/multipleksa, koji je relativno slobodan pri korištenju te mogućnosti i odabiru redoslijeda kanala. U tom slučaju, nameću se neka ograničenja (obavezno emitiranje kanala javnih emitera, rezervirana mogućnost digitalnog emitiranja za posebne kategorije emitera, i sl.), kako bi se očuvali ciljevi od općeg interesa, kao što su raznolikost i pluralizam.

Konkursna procedura i dalje je široko prihvaćena kao način dodjele tehničke mogućnosti, nasuprot aukcijama, koje se češće koriste kada je u pitanju spektar za upotrebu u okviru telekoma, naprimjer, telefonija, bežična veza i internet.<sup>79</sup>

U skladu s konkursnom procedurom, ili komparativnim odabirom, podnosioci prijave na konkurs predstavljaju zbog čega bi im trebala biti dodijeljena licenca na osnovu kriterija ustanovljenih u uvjetima za prijavu na konkurs. Drugim riječima, konkurs dozvoljava dodjelu licenci na osnovu detaljnih planova podnosilaca prijave. Suštinska karakteristika druge procedure (aukcije) je da licenca biva dodijeljena onom ko predloži najvišu cijenu.

U svakom slučaju, pravo emitiranja kanala digitalne zemaljske televizije (eng. DTT) dodjeljuje se uz postojanje određenih uvjeta. Naprimjer, u Austriji, u februaru 2006. godine, *Kommunikationsbehörde Austria* (državno tijelo za komunikacije) dodijelilo je kompaniji *Österreichische Rundfunksender GmbH*

---

79 Radna grupa za digitalnu zemaljsku televiziju u državama članicama EPRA. Konačni izvještaj, 2. juni 2004. godine. Dostupno na zvaničnoj internet stranici Evropske platforme regulatornih tijela (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 emitiranja, do 1. augusta 2016. godine. Odluka o davanju licence sadrži detaljne uvjete za emitiranje digitalne zemaljske televizije. Od ORS-a se traži da postupno širi pokrivenost signalom. On mora prenositi i državne TV kanale i, u ograničenom obimu, regionalne kanale koje producira javni emiter *Österreichische Rundfunk* (ORF). Privatni emiter ATV također ima pravo emitiranja svog nacionalnog zemaljskog kanala ATV+ putem ORS-ove multipleks platforme. Tarife za emitiranje kanala i dodatnih usluga moraju biti razumne. ORS također ima obavezu da tretirati sve podnositelje prijave jednako, prilikom izračunavanja tih tarifa.<sup>80</sup>

Ranije je *Kommunikationsbehörde* izdao Dekret o kriterijima odabira operatora multipleksa, u kome su naznačeni pravni kriteriji za odabir. Prednost je trebalo dati podnositeljima prijave koji su mogli brzo obuhvatiti veliki broj stanovnika, ponuditi odličan kvalitet signala, osigurati emitiranje programa postojećih emitera, ponuditi usluge kojima potrošači mogu lakše pristupiti, podnijeti na uvid strategiju za promociju distribucije odgovarajućih prijemnika i ponuditi takav niz digitalnih kanala, kojima se osigurava maksimalna raznolikost stavova i mišljenja.<sup>81</sup>

Slične obaveze mogu se odnositi i na druge platforme. Francusko audiovizualno regulatorno tijelo CSA je, 2006. godine, izdalo obavezujuću preporuku za sve kablovske operatore o provedbi odredaba člana 34-1, Zakona o slobodi komunikacija (1986. godine, uz naknadne izmjene i dopune). Namjera tog člana je da osigura da stanovi u stambenim zgradama, koje više nisu bile povezane na antenu, već na kablovsku mrežu, budu u mogućnosti besplatno primiti signal televizijskih kanala zemaljske mreže koji se inače primaju na tom mjestu, bez obaveze da se pretplate na neki

---

80 Rittler R. Austrija: Dodijeljena 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>.

81 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>.

paket kablovske televizije. Pažnju CSA privukli su uvjeti i vrijeme potrebno za pružanje te „produžene antenske usluge“, kao i cijene koje su naplaćivali neki kablovski operatori za iznajmljivanje adaptera.

Članom 34-1 propisuje se da naplaćeni iznos mora pokrivati 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 operatori će morati opravdati kod CSA takvo povećanje cijena.<sup>82</sup>

Sličan sporazum u vezi s kablovskim emitiranjem javnih i privatnih zemaljskih kanala postignut je 2004. godine, u Njemačkoj.<sup>83</sup>

Striktni uvjeti imaju za cilj da spriječe kompanije da prenesu svoje troškove na javnost, putem nametanja kontrole cijena na novim platformama. Mogu postojati i druga ograničenja, kada se uzme u obzir dominantna pozicija pružalaca usluga. Naprimjer, 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 prijenos mečeva španskih fudbalskih klubova; on mora također omogućiti trećoj strani da distribuira svoje tematske kanale. Njemu nije dozvoljeno posjedovanje ekskluzivnih prava na kanale koje produciraju vodeći američki filmski studiji ili međunarodni producenti. On također ima obavezu osigurati neovisnim programskim kompanijama pristup svojoj platformi, pod razumnim i transparentnim uvjetima, bez diskriminacije.<sup>84</sup>

---

82 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>.

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

84 Gómez A. P. Španija: Vlada uvjetno 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 regiji Zajednice neovisnih država, Rusija služi za primjer mnogim državama u oblasti digitalizacije, gdje do sada samo 10 procenata stanovništva ima pristup tehnologiji digitalne televizije.<sup>85</sup> U Rusiji (vidi poglavlje 8.5), tačan redoslijed kanala prvog multipleksa bio je potvrđen predsjedničkim ukazom, od 24. juna 2009. godine. U oktobru 2009. godine bio je ukinut moratorij za ona područja u kojima je završena dodjela spektra za prvi multipleks digitalne televizije. Postojeći analogni televizijski kanali, koji su bili nekompatibilni s tekućim planom digitalizacije, bili su preneseni na druge frekvencije. Ukidanje moratorija imalo je za cilj da dozvoli produženje licenci za analogno emitiranje nakon njihovog isteka (maksimalni rok trajanja licence u Rusiji je pet godina). Bez obzira na to, do isteka moratorija, nekoliko televizijskih kuća nije produžilo svoje licence, naročito ako su te frekvencije bile preuzete tokom moratorija od strane budućeg prvog multipleksa, ili čak bile ostavljene slobodnim, da ne dođe do miješanja s digitalnom televizijom.

U Bjelorusiji i Kazahstanu redoslijed kanala prvog multipleksa bio je odobren od strane njihovih vlada. S druge strane, u Ukrajini je redoslijed kanala odabralo državno regulatorno tijelo, posredstvom otvorene procedure.

### 8.3. Uloga regulatornog tijela

U skladu s jednom studijom Evropske platforme regulatornih tijela, uloga državnog regulatornog tijela ostaje ključna u procesu prelaska na digitalizaciju. Glavna aktivnost državnog regulatornog tijela u kreiranju politike djelovanja ogleda se u pružanju podrške parlamentu u izradi relevantnih pravnih akata, nakon čega slijedi upravljanje procesom isključenja analogne televizije. Što se tiče politike implementacije, glavna aktivnost državnog regulatornog tijela je osmišljavanje i primjena procedure licenciranja, nakon čega slijedi dodjela frekvencija i definiranje sastava multipleksa. Kao

---

<sup>85</sup> Dostupno na internet stranici: <http://www.rosbalt.ru/2009/05/13/640331.html>.

što pokazuje iskustvo onih država koje su već pokrenule DTT, državno regulatorno tijelo će se sve više suočavati s izazovima koji proističu iz prelaska na digitalizaciju. Kompetentnost tehničkog, ekonomskog i pravnog odjela državnog regulatornog tijela od ključnog je značaja za osmišljavanje najpogodnijeg regulatornog okvira. Također, kao i u slučaju digitalnog emitiranja, u većini država će zemaljski emiteri postati „mrežni operatori“, pa će biti potrebno ovladati novim stručnim znanjima. Ta znanja će biti potrebna kako bi se upravljalo ovim „dvojnim karakterom“ reguliranog emitiranja: s jedne strane, komunikacijskom mrežom, a sa druge strane, audiovizualnim sadržajem.<sup>86</sup>

U Irskoj je, Zakonom o emitiranju iz 2001. godine, Neovisna radiotelevizijska komisija, koja je uspostavljena Statutom iz 1988. godine kako bi regulirala neovisni audiovizualni sektor, preimenovana u Komisiju za emitiranje Irske i data joj je sveobuhvatnija uloga. Od nje se traži da osigura da broj i kategorije usluga emitiranja „na najbolji način služe potrebama stanovnika otoka Irska, imajući na umu njihove jezike i tradiciju i njihovu vjersku, etičku i kulturnu raznolikost“ (član 11(2)). od nje se također očekuje da izradi i provede u praksi kodekse u vezi s poštivanjem ukusa i dostojanstva, kao i u vezi s reklamama i trgovinom putem televizije.<sup>87</sup>

Preporukom *Rec (2000)23* državama članicama o neovisnosti i funkcijama regulatornih tijela za sektor emitiranja sugerira se da je važnost tijela za regulaciju i licenciranje od ključnog značaja za obavljanje njihovih funkcija. Njome se pozivaju države članice Vijeća Evrope da „unesu u svoje zakone odredbe, a u svoju politiku mjere kojima se regulatornim tijelima u oblasti emitiranja daju ovlasti koje im omogućavaju da obavljaju svoje zadatke onako kako je to propisano državnim zakonodavstvom, na efikasan,

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

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

neovisan i transparentan način, u skladu sa smjernicama sadržanim u“ tom dokumentu.<sup>88</sup>

U Deklaraciji Komiteta ministara o neovisnosti i funkcijama regulatornih tijela za sektor emitiranja navodi se sljedeće:

“U većini država članica Vijeća Evrope, članove regulatornih tijela imenuje parlament ili šef države po prijedlogu parlamenta. U nekim državama članicama, kako bi se osiguralo da članstvo u regulatornim tijelima odslikava društvenu i političku raznolikost države, dio 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 kriteriji odabira za imenovanje članova.

Nasuprot tome, u određenom broju država, članovi budu imenovani isključivo odlukom jednog državnog organa, naprimjer šefa države ili državnog ministarstva, često bez jasno naznačenih kriterija za odabir. Imenovanje članova regulatornih tijela od strane šefa države i/ili parlamenta ponekad je kritizirano, jer se tvrdi da bi, u takvim slučajevima, članstvo u regulatornom tijelu predstavljalo ili odražavalo strukture političke moći.

Često je izražavana zabrinutost da tijela, koja kandidiraju ili imenuju članove, mogu na njih vršiti pritisak nakon imenovanja. Zapravo, u nekim državama članicama, članovi regulatornih tijela često budu optuženi da djeluju u ime državnog organa koji ih je kandidirao ili u ime političkog subjekta koji stoji iza tijela koja kandidiraju ili imenuju članove.<sup>89</sup>

---

88 Preporuka Rec (2000)23 Komiteta ministara državama članicama o neovisnosti i funkcijama regulatornih tijela za sektor emitiranja.

89 Deklaracija Komiteta ministara o neovisnosti i funkcijama regulatornih tijela za sektor emitiranja, 26. marta 2008. godine. Paragrafi 13 i 14.



Takva neovisnost predstavlja jedan općepriznati princip u Evropi, nedavno potvrđen u ključnom aktu – Rezoluciji broj: 1636(2008) Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope. U njenom tekstu konstatirano je da je jedan od pokazatelja funkcioniranja medija u demokratskom društvu to što „regulatorna tijela za elektronske medije moraju funkcionirati nepristrano i efikasno, naprimjer, prilikom davanja licenci.<sup>90</sup>

## 8.4. Moratorij

Moratorij na izdavanje licenci za emitiranje može biti jedan od neophodnih koraka u prelasku na digitalizaciju. On omogućava regulatornim tijelima da naprave planove i da efikasno iskoriste spektar dok pripremaju početak licenciranja digitalnih emitera. Njime se također primoravaju emiteri da naprave praktične korake u prebacivanju svog signala s analognog na digitalni.

Istovremeno, kao što je također naglašeno iz Ureda predstavnice OSCE-a za slobodu medija, može doći do pokušaja da se iskoristi takav moratorij za ostvarenje političkih ciljeva, naprimjer, da se ne dopusti neovisnim stanicama da emitiraju.

Naprimjer, 19. septembra 2008. godine, predstavnica OSCE-a za slobodu medija zatražila je od Vlade **Jermenije** da revidira usvojene amandmane na Zakon o radioteleviziji, kojima je uveden moratorij na izdavanje novih licenci za emitiranje do planiranog prelaska na digitalizaciju, 20. jula 2010. godine. Taj moratorij onemogućava Jermeniji da provede 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

---

<sup>90</sup> Član 8.15, Dostupno na internet stranici: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta08/ERES1636.htm#1>.

prijavi za novu licencu u okviru pravednog konkursa. Televizijska stanica A1+ je neovisni kanal, kome je više puta odbijano izdavanje licence za emitiranje.

Taj moratorij faktički krši odredbe presude Evropskog suda za ljudska prava. Iako organi vlasti Jermenije navode da je prelazak na digitalizaciju razlog za taj amandman, moratorij na tendere za izdavanje licenci za emitiranje ne treba biti prvi korak u procesu digitalizacije. Prema izvještajima medija, zabrana provedbe konkursa za izdavanje licenci za emitiranje u Jermeniji izazvala je ozbiljnu zabrinutost i medija i međunarodnih organizacija.<sup>91</sup>

Digitalizacija ne smije dovesti do smanjenja raznolikosti i pluralizma i nikada je ne treba koristiti kao izgovor za ograničenje slobodnog i neovisnog emitiranja. Ako se okruženje u kome djeluju emiteri u državi ne odlikuje pluralizmom i raznolikošću, bilo bi bolje odložiti digitalizaciju i prvo provesti druge reforme.<sup>92</sup>

## 8.5. Državno emitiranje

Dominacija državnog emitiranja negativno utječe 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.

Naprimjer, Vlada **Rusije** odobrila je savezni program, u skladu s 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 djelimično u vlasništvu države.

---

91 Vidi Sedmični bilten Kluba novinara u Jerevanu, 5.-11. septembar 2008. godine, 26. septembar – 2. oktobar 2008. godine, 3.-9. oktobar 2008. godine.

92 Organizacija za sigurnost i suradnju u Evropi. Predstavnik za slobodu medija Miklós Haraszti. Redovni izvještaj Stalnom vijeću, 27. novembar 2008. godine. Broj izvještaja: 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 odabrala je Vlada Rusije, bez provedbe javne debate ili primjene 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 predsjedničkim ukazom. Nije bilo objašnjenja zašto je, naprimjer, 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 morat će platiti tržišnu cijenu 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, bit će pod upravom državne kompanije RTRS.

Umjesto usvajanja dugo očekivanog zakona o emitiranju u državi, planira se samo neznatna izmjena sadašnjih Vladinih propisa o licenciranju i drugim aspektima veza u sferi emitiranja.<sup>93</sup> Politika razvoja u sferi emitiranja u Ruskoj Federaciji, koju je usvojila Vlada, ne predviđa uvođenje javnog emitera zajedno ili paralelno s prelaskom na digitalnu televiziju i radio.<sup>94</sup>

Kao što je OSCE istaknuo, vlade se trebaju uzdržati od toga da omogućavaju prelazak na digitalnu televiziju samo državnim ili lojalnim emiterima. U protivnom se narušava jedan od općepriznatih principa u Evropi, koji je nedavno potvrđen u **Rezoluciji 1636(2008) Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope**. U njenom tekstu konstatirano je da je jedan od pokazatelja

93 Natalija Rostova: „Gledaocima predstavljena digitalizacija“ // Novaja gazeta (Moskva). 12. novembar 2007. godine.

94 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, 2010-1, 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).

funkcioniranja medija u demokratskom društvu to što mediji „*imaju pravičan i jednak pristup distributivnim kanalima, uključujući tehničku infrastrukturu (naprimjer, radiofrekvencije, kablove za prijenos signala, satelite)*“<sup>95</sup>

## 8.6. Isključenje analognog emitiranja

Na kraju ovog Vodiča, razmotrimo pitanje datuma isključenja analognog emitiranja.

Čini se da je datum isključenja analognog emitiranja najjače i najefikasnije sredstvo provedbe politike digitalizacije u rukama organa vlasti. Kao što pokazuje iskustvo Njemačke, skori i siguran datum isključenja analognog emitiranja može biti veoma koristan u uspješnom i brzom prelasku na digitalnu TV.

Evropska komisija smatra da se isključenje analognog emitiranja treba dogoditi tek onda „kada je digitalnim emitiranjem obuhvaćeno skoro cjelokupno stanovništvo“.<sup>96</sup>

U ovom kontekstu smo već ukazali (vidi poglavlje 6.1) na preporuke Vijeća Evrope da se promovira pristup javnosti audiovizualnim uslugama. Pored toga, Direktiva EU o audiovizualnim medijskim uslugama obavezuje države članice da potaknu pružaoce medijskih usluga da osiguraju da njihove usluge postepeno budu dostupne ljudima s oštećenjem vida ili sluha.<sup>97</sup>

---

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

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

97 Član 7 Direktive 2017/13/EU.

OSCE je konstatirao u mnogim prilikama da se proces prelaska na digitalizaciju završava isključenjem analognog emitiranja. Datum takvog isključenja treba ustanoviti 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 redovan **monitoring** digitalnog okruženja.

**Velika Britanija** predstavlja primjer toga kako je moguće obaviti isključenje analognog emitiranja u praksi. Analogno emitiranje u Velikoj Britaniji bit će isključeno u regionalnim etapama, između 2008. godine 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 s Kraljevskom poveljom). *Ofcom*, regulatorno tijelo za komunikacije u Velikoj Britaniji, propisuje u uvjetima za licenciranje da u momentu isključenja analognog emitiranja stepen obuhvaćenosti digitalnom zemaljskom televizijom bude jednak sadašnjem stepenu obuhvaćenosti analognom televizijom. Od dva nosioca multipleks licence, koji prenose kanale javnih emitera, tražit će se pokrivenost od 98,5 procenata stanovništva Velike Britanije. Kako bi to postigli, tražit će se od multipleksa da emitiraju sa svih 1154 lokacije, koje se trenutno koriste za analogno emitiranje, a također će biti potrebno devet dodatnih releja.

U uvjete za licenciranje uključena je lista lokacija s kojih se mora emitirati. Od tri komercijalna multipleksa, koji ne prenose kanale javnih emitera, tražit će se pokrivenost od 90 procenata stanovništva nakon prelaska na digitalizaciju. Nosioci multipleks licenci moraju *Ofcomu* slati godišnji izvještaj o ispunjenju tih uvjeta.<sup>98</sup>

---

98 Prosser T. Uvjeti 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 prijenosa televizijskog signala, 24. oktobar 1995. godine. Dostupno na internet stranici: <http://eur-lex.europa.eu>.
- Direktiva 2002/19/EC o pristupu i međupovazanosti elektronskih komunikacijskih mreža i srodnih mogućnosti (Direktiva o pristupu), 7. mart 2002. godine. Dostupno na internet stranici: <http://eur-lex.europa.eu>.
- Direktiva 2002/21/EC o zajedničkom regulatornom okviru za elektronske komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva), 7. mart 2002. godine. Dostupno na internet stranici: <http://eur-lex.europa.eu>.
- Direktiva 2002/22/EC o univerzalnoj usluzi i pravima korisnika u vezi s elektronskim komunikacijskim mrežama i uslugama (Direktiva o univerzalnoj usluzi), 7. mart 2002. godine. Dostupno na internet stranici: <http://eur-lex.europa.eu>.
- Direktiva 2009/136/EC kojom se vrši izmjena i dopuna Direktive 2002/22/EC o univerzalnoj usluzi i pravima korisnika u vezi s elektronskim komunikacijskim mrežama i uslugama, 25. novembar 2009. godine. 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) broj: 2006/2004, o suradnji između državnih organa odgovornih za provedbu 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 mjera u državama članicama u vezi s pružanjem usluga audiovizualnih medija (Direktiva o pružanju usluga audiovizualnih medija) (kodificirana verzija), 10. mart 2010. godine. Dostupno na internet stranici: <http://eur-lex.europa.eu>.

## Vijeće Evrope

- Preporuka Rec (2000)23 Komiteta ministara državama članicama o neovisnosti i funkcijama regulatornih tijela za sektor emitiranja. Usvojena 20. decembra 2000. godine, na 735. sastanku zamjenika ministara. Dostupno na internet stranici: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=393649&Lang=en>.
- Preporuka Rec (2003)9 Komiteta ministara državama članicama o mjerama za promociju demokratskog i društvenog doprinosa digitalnom emitiranju. Usvojio Komitet ministara, 28. maja 2003. godine, na 840. sastanku zamjenika 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 emitiranje” Parlamentarne skupštine Vijeća 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. godine, na 985. sastanku zamjenika ministara). Dostupno na internet stranici: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089699>.
- Preporuka Rec (2007)3 Komiteta ministara Vijeća Evrope državama članicama o ulozi javnih medija u informacijskom društvu (Usvojio Komitet ministara, 31. januara 2007. godine, na 985. sastanku zamjenika 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. godine, na 985. sastanku zamjenika



ministrara). Dostupno na internet stranici: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089615>.

- Deklaracija Komiteta ministara o dodjeli i upravljanju digitalnom dividendom u javnom interesu (Usvojio Komitet ministara, 20. februara 2008. godine, na 1018. sastanku zamjenika 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 neovisnosti i funkcijama regulatornih tijela za sektor emitiranja. Usvojio Komitet ministara, 26. marta 2008. godine, na 1022. sastanku zamjenika ministara. Dostupno na internet stranici: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1266737&Site=CM>.
- Rezolucija 1636(2008) Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope “Pokazatelji funkcioniranja medija u demokratskom društvu”. Dostupno na internet stranici: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta08/ERES1636.htm>.







---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

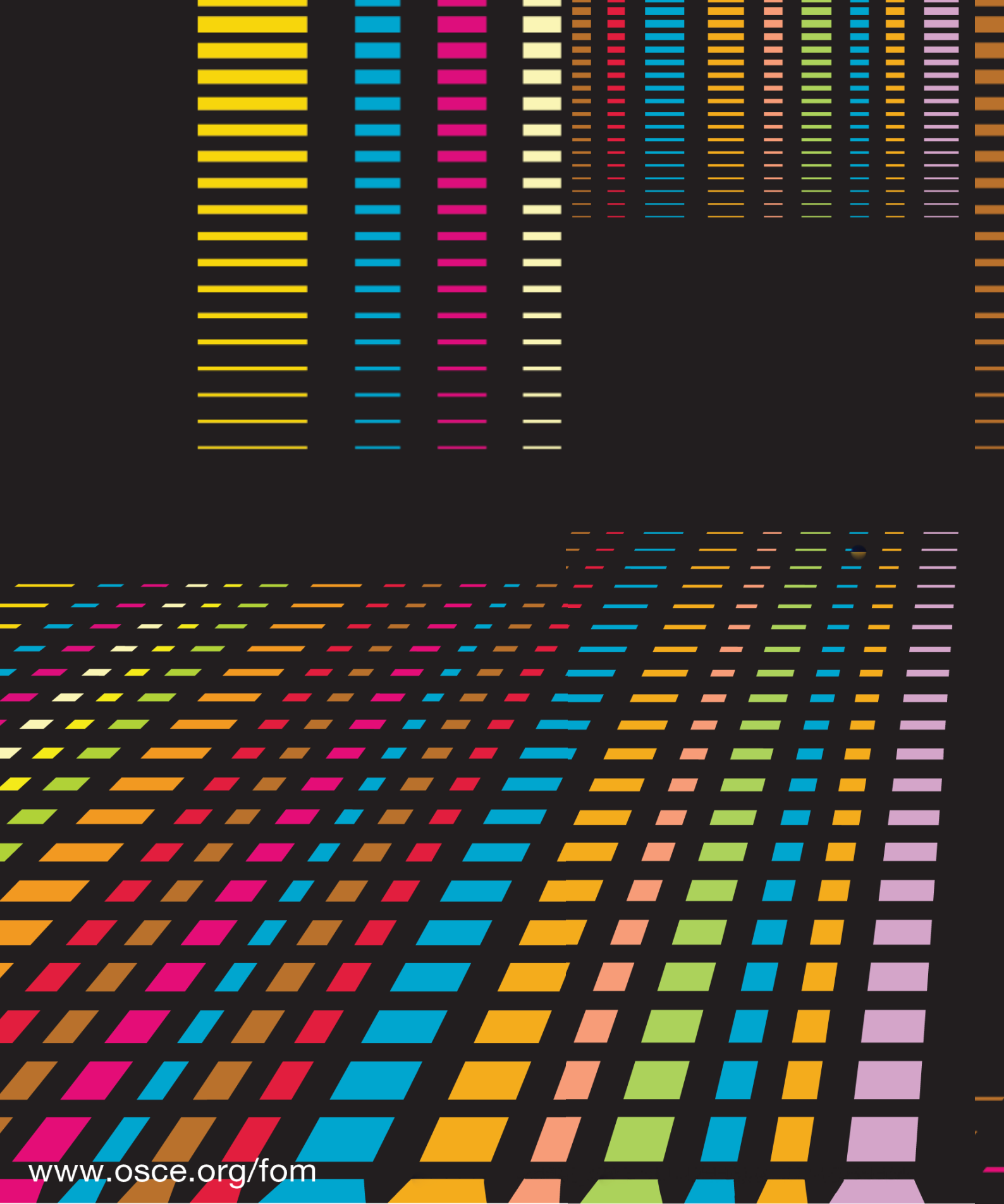
---

---

---

---

---



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