

MEDIÁLNA POLITIKA EURÓPSKEJ ÚNIE – I

SAMUEL BREČKA

Kľúčové slová: integrácia Slovenska do európskych štruktúr – Európska únia – médiá – mediálna politika EÚ – význam, ciele a nástroje mediálnej politiky EÚ – spoločenský, kultúrny a výchovný význam audiovizuálneho sektora – princípy regulácie – zmena prístupu EÚ k mediálnej politike

Po tom, čo 15. februára 2000 Európska únia (EÚ) slávnostnou ministerskou konferenciou otvorila v Bruseli rokovania o vstupe s ďalšími šiestimi kandidátskymi krajinami, dostala snaha Slovenska o integráciu do EÚ konkrétnejšiu podobu. Tá je ešte jasnejšia od 8. marca, keď Európska komisia (Komisia) na základe výsledkov dodatočného screeningu (preverovania prijímania a implementácie *acquis communautaire*) navrhla výboru stálych zástupcov členských krajín EÚ, aby sa rokovania so Slovenskom začali v ôsmich kapitolách. Pritom prvá pracovná schôdzka na úrovni veľvyslancov a hlavných vyjednávačov sa uskutočnila 28. marca a prvé negociačné kapitoly sa začnú prerokúvať už v máji. Jednou z ôsmich prerokúvaných kapitol bude „kultúra a audiovizuálna politika“.

Hneď v úvode úvah o mediálnej politike EÚ je nutné povedať, že mediálna politika netvorí samostatný sektor politiky Európskeho spoločenstva (Spoločenstvo). Ak sa aj vo všeobecnosti hovorí o mediálnej politike, má sa na mysli predovšetkým audiovizuálna politika, resp. politika, ktorá sa netýka len „klasických médií“ (tlač, rozhlas, televízia), ale aj moderných médií – multimédií, počítačových sietí (internet) a telekomunikácií. Naproti tomu tlač nespadá do sféry mediálnej regulácie, resp. spadá sem len nepriamo, a týka sa jej jedine regulácia hospodárskej súťaže vo vydavateľskom sektore (konkurencia, pluralita, monopolizácia, koncentrácia).¹

Za oblasť médií v Komisii zodpovedá predovšetkým generálne riaditeľstvo X – Informácia, komunikácia, kultúra a audiovizuálne médiá, ale rôzne otázky médií sú aj v kompetencii generálneho riaditeľstva XIII – Telekomunikácie, informačný trh a využívanie výskumných poznatkov a generálneho riaditeľstva XV – Vnútorňý trh. Aj v mediálnom sektore sa čoraz viac presadzuje vplyv generálneho riaditeľstva XV, ktoré má na starosti vytváranie vnútorného trhu s voľným pohybom tovarov a služieb. Sem napríklad patrí aj problematika koncentrácie a monopolizácie médií, ale aj ochrany osobných údajov v informačných sieťach.

Toto začlenenie problematiky médií do generálneho riaditeľstva pre otázky vnútorného trhu EÚ má za následok, že sa čoraz viac presadzuje chápanie televízie ako služby a filmov ako tovarov a že kultúrne aspekty televízie a filmu ustupujú čoraz viac do úzadia. Tento prístup podporujú aj nálezy Európskeho súdneho dvora, ktorý v mnohých rozhodnutiach zdôraznil charakter televízie ako služby. Navyše aj prístup generálneho riaditeľstva XIII je silne poznamenaný úsilím o „liberalizáciu“, čo znamená, že vplyv politiky v oblasti médií sa má redukovať na čo najmenšiu mieru.² Ako to už býva, redukovanie vplyvu politiky ide ruka v ruku so zosilňovaním vplyvu ekonomiky.

¹Audiovisual policy – Current situation and prospects.

In: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l24109.htm>

²DÖRR, R.: Die EU und die elektronischen Medien. Eine Übersicht über die aktuelle Diskussion.

In: <http://www.eu-recht.html>; <http://www.artikel5.de/artikel/eu-recht.html>

Rýchly rozvoj mediálneho trhu v rámci EÚ predstavuje jednu z veľkých možností a výziev nielen pre mediálny priemysel, ale aj spoločnosť ako celok. Prijatý rámec rozvoja nových komunikačných infraštruktúr na začiatku 21. storočia vytvoril z tohto sektora jedno z najvýznamnejších bojových polí.

Zásľuhou digitalizácie, rozširovania a diverzifikácie audiovizuálnych služieb a produktov rýchle rastie dopyt po audiovizuálnych materiáloch (filmoch, televíznych programoch, multimédiách). Napriek tomu mediálny sektor v Európe ešte stále značne zaostáva za mediálne najrozvinutejšou krajinou – Spojenými štátmi. Preto je v tomto sektore nevyhnutné zvýšiť konkurencieschopnosť európskych mediálnych podnikov, a tak nielen čo najviac zužitkovať veľkú kultúrnu a jazykovú rozmanitosť Európy, ale zároveň využiť rozvoj tohto sektora na rast pracovných príležitostí.

Audiovizuálny priemysel je nielen významným a perspektívnym hospodárskym odvetvím. Audiovizuálne médiá sú zároveň predurčené, aby sa stali reálnym nositeľom integrácie a dialógu v rámci rozširujúcej sa Európy. Medzi priority svojej mediálnej politiky EÚ zahrnula rozvoj výmeny a spolupráce s asociovanými krajinami strednej a východnej Európy. Odvtedy, čo Rada Európskej únie (Rada) v júli 1995 prijala podporný program MEDIA, je tento – na základe dodatočného protokolu k asociačným dohodám – otvorený aj pre mediálnych pracovníkov týchto krajín.

Väčšina z asociovaných krajín strednej a východnej Európy v súčasnosti disponuje dodatočnými protokolmi k svojim asociačným dohodám³, ktoré im dovoľujú zúčastňovať sa na programoch Spoločenstva. Popri Českej republike, Maďarsku, Bulharsku, Rumunsku, Poľsku, Estónsku, Lotyšsku, Litve a Slovinsku sa to týka aj Slovenska. O účasti týchto krajín sa rozhodlo na zasadnutí Európskej rady v Kodani a ich účasť sa potvrdila v Essene. Tieto rozhodnutia predstavujú pre uvedené krajiny dôležité medzníky v procese ich integrácie do EÚ.

Slovensko, tak ako ostatné krajiny uchádzajúce sa o členstvo v EÚ, musí nastúpiť cestu približovania mediálnych zákonov európskej mediálnej legislatívy, najmä smernici „Televízia bez hraníc“. To je jeden z dôvodov, prečo v roku 2000 tak prudko stúpili nároky na prípravu a úpravu mediálnej legislatívy v Slovenskej republike. V súčasnosti sa dokončujú prípravné práce na návrhu nového zákona o vysielaní a retransmisii, zároveň sa pripravujú novely zákonov o Slovenskom rozhlase a Slovenskej televízii a možno, že po rokoch sa do legislatívneho procesu konečne dostane aj návrh zákona o masových médiách.

Ak k tejto zvýšenej legislatívnej aktivite pripočítame skutočnosť, že po mnohých rokoch sa na rokovanie vlády SR dostal a v marci 2000 bol aj schválený návrh organizačného zabezpečenia štátnej mediálnej politiky, ukazuje sa, že potreba zaoberať sa mediálnou politikou EÚ je nielen aktuálna, ale aj nevyhnutná. Oprávnené totiž možno predpokladať, že táto môže poslúžiť ako vhodný všeobecný model aj pre slovenskú štátnu mediálnu politiku.

³Tieto dohody zaväzujú zmluvné strany koordinovať a harmonizovať svoju politiku regulácie cezhraničného vysielania, technických noriem a podpory európskej audiovizuálnej technológie (čl. 91). Dohody zároveň hovoria o spolupráci v oblasti podpory audiovizuálneho priemyslu v Európe a účasti na programe MEDIA (čl. 97). Protokoly otvárajú možnosť účasti asociovaných krajín v programoch Spoločenstva vzťahujúcich sa na audiovizuálne médiá a kultúrne aktivity. Pozri A cultural, industrial and societal challenge for an enlarged Europe (Kultúrne, priemyselné a spoločenské úlohy pre rozširujúcu sa Európu). In: Audiovisual policy of the European Union, Brussels – Luxembourg 1997, s. 4–5.

Napriek tomu, že popri bohatých cudzojazyčných zdrojoch (najmä na internete) pribúda stále viac informácií o EÚ a jej jednotlivých politikách, vrátane mediálnej politiky, aj v slovenčine⁴, ucelený a prehľadný materiál o mediálnej politike EÚ u nás zatiaľ chýba. Predložená štúdia sa usiluje tento nedostatok odstrániť, preto sa pomerne podrobne venuje prakticky všetkým aspektom mediálnej politiky EÚ. Detailnejšie rozoberá najmä tie aspekty problematiky a dokumenty, ktoré nie sú prístupné v slovenskom preklade.

V snahe o čo najdokumentárnejšie zachytenie problematiky štúdia uvádza pôvodné (v absolútnej väčšine prípadov anglické) názvy prameňov aj s ich elektronickou adresou, čo iste ocenia najmä záujemcovia o hlbšie štúdium originálnych prameňov.

Význam, ciele a nástroje mediálnej politiky Európskej únie

Postavenie a význam mediálnej politiky vyplýva z postavenia a významu médií v súčasnej spoločnosti. Audiovizuálny sektor má potenciál vytvoriť stovky tisíc vysokokvalifikovaných pracovných miest v Európe. Podľa štúdie vypracovanej pre Komisiu v roku 1997 celkové príjmy audiovizuálneho priemyslu vzrastú do roku 2005 o 70 percent, zásluhou čoho môže vzniknúť 350 000 vysokokvalifikovaných pracovných príležitostí.⁵ V roku 1995 sektor priamo zamestnával 950 000 ľudí a v roku 1997 to už bolo 1 030 000 ľudí.⁶

Z hľadiska rozvoja audiovizuálneho priemyslu je dôležité, že film prežíva v Európe čosi ako znovuzrodenie. Za jediný rok (1997–1998) sa návštevnosť kín v Európe zvýšila zo 760,45 milióna na 814 miliónov. Pritom v období najväčšej recesie, v roku 1988, dosiahla návštevnosť úroveň 592 720 000.⁷ Spomínaný rast súvisí najmä s rastom počtu viacúčelových kinosál a s ich lepším technickým vybavením. Podobne pokračuje rýchly rozvoj trhu videa v Európe, najmä predaj videokaziet. Navyše významný rast zaznamenáva trh počítačových i televíznych videohier.

Mohutný nástup audiovizuálneho sektora prináša so sebou dve úlohy. Po prvé je nevyhnutné zabezpečiť, aby legislatívny rámec umožňoval audiovizuálnemu sektoru maximalizovať svoj rastový potenciál a možnosti vytvárania pracovných príležitostí v Európe. Po druhé Spoločenstvo musí maximalizovať konkurencieschopnosť európskeho audiovizuálneho priemyslu s cieľom zabezpečiť, aby digitalizácia nepriniesla iba záplavu dovážaných alebo archívnych (opakovaných) materiálov. Európsky audiovizuálny priemysel si musí zachovať schopnosť poskytovať audiovizuálne obsahy, ktoré sú dôležité a zaujímavé pre občanov Európy.

V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že európsky audiovizuálny trh zostáva naďalej pod nadvládou americkej produkcie. Ročný obchodný deficit EÚ so Spojenými štátmi v tomto sektore dosahuje 7 miliárd euro. Americké produkcie (filmy

⁴Bohatými informačnými zdrojmi disponuje aj Mediálne informačné centrum. V spolupráci s Výskumným servisom STV Centrum v roku 1998 vydalo publikáciu prekladov Základné európske dokumenty v oblasti regulácie elektronických médií.

⁵Norcontel: Economic Implications of new Communication Technologies on the Audiovisual Markets. In: http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/new_comm/index.html

⁶COM (98) 0590 final: Report to the European Council – Job opportunities in the information society: exploiting the potential of the information revolution.

In: <http://europa.eu.int/comm/dg03/publicat/is/isjobs.pdf>

⁷Screen Digest, September, 1999.

a televízne programy) majú 60- až 90-percentný podiel na audiovizuálnych trhoch členských štátoch EÚ (príjmy za predaj vstupeniek do kín, predaj videokaziet a prenájom a predaj hraných televíznych programov), zatiaľ čo podiel európskej audiovizuálnej produkcie na americkom trhu dosahuje úroveň 1–2 percentá. Tieto údaje majú nielen ekonomický, ale aj kultúrny význam. Zachovanie európskej kultúrnej rozmanitosti si okrem iného vyžaduje podporu produkcie a distribúciu kvalitných audiovizuálnych obsahov, ktoré by odrážali európsku kultúrnu a jazykovú identitu. Nakoniec početné výskumy hovoria o tom, že publiká v jednotlivých európskych krajinách preferujú programy vo vlastnom jazyku a programy, ktoré reflektujú ich vlastné kultúry a zaoberajú sa ich vlastnými problémami. Úloha je preto jasná: zabezpečiť dostupnosť týchto programov, aj keď ich výroba je zvyčajne drahšia ako dovážaná americká produkcia.

Rastový potenciál audiovizuálneho priemyslu je do značnej miery výsledkom inovačných služieb založených na digitálnej technológii. Na trhu platenej televízie sa rýchlo rozvíja digitálne vysielanie, podobne rýchlo sa rozširujú aj trhy s digitálnymi videodiskami (DVD). Je to obzvlášť dôležité pre Európu, pretože vysoko kapacitné DVD sa hodia na záznam viacjazyčných verzií audiovizuálnych diel. Takisto je dôležité, že nové služby (platená televízia, video na objednávku a pod.) sa nerozvíjajú na úkor existujúcich služieb a trhov (kino, video), ale že je tu komplementárny vzťah.

Zavádzaním digitálnej technológie prechádza audiovizuálny sektor významnými zmenami. Tie si vyžadujú nielen nové regulačné rámce, ale aj nové podporné mechanizmy tak na národnej úrovni, ako aj na úrovni Spoločenstva. Digitálna technológia už dnes prináša významné spoločenské, kultúrne a vzdelávacie zmeny a očakáva sa, že ešte väčšie prinesie v dohľadnej budúcnosti. Digitalizácia neznamená iba veľký nárast množstva audiovizuálnych obsahov a informácií dostupných občanom, ale tiež možnosť, aby sa na produkcii a distribúcii podieľalo oveľa väčšie množstvo nových operátorov.

Najdôležitejšie zmeny v audiovizuálnom sektore už prebiehajú. Je možné, že počas desaťročia bude analógové vysielanie postupne nahradené digitálnym. Vplyvom digitalizácie sa výrazne zvýši kapacita prenosových kanálov. Napríklad káblové siete, ktoré dnes používajú analógovú technológiu prenosu, obvyčajne majú kapacitu 30–40 televíznych kanálov. Oproti tomu digitálne káblové siete nielenže môžu poskytovať stovky televíznych kanálov, ale aj zabezpečovať interaktívne služby, hlasovú telefónnu službu a rýchly prístup k internetu. Podobnými kapacitami budú čoskoro disponovať aj družicové služby. Už dnes poskytujú mobilné telefónne služby prístup na internet a e-mail. Na trhu sú už aj „set-top boxy“, ktoré umožňujú prístup na internet prostredníctvom televíznych prijímačov. V dohľadnom čase si diváci budú môcť vytvárať vlastnú programovú štruktúru bez ohľadu na reálny vysielací čas televízie.

Reprezentantom digitálnej revolúcie je internet. Táto celosvetová sieť sietí umožňuje čoraz väčšiemu množstvu ľudí za čoraz nižšie ceny prístup k nekonečnému množstvu elektronických obsahov, dostupných z ktoréhokolvek miesta na zemi. Internet zároveň núka obrovské možnosti tvorcom obsahov a poskytovateľom služieb, producentom a distribútorom audiovizuálneho sektora. Je pravdepodobné, že kľúčovú rolu v tomto smere zohrá digitálna televízia. Jej služby sa môžu stať hlavnou spojnicou domácností s obsahmi on-line a zároveň aj nástrojom elektronického obchodovania. Tieto trendy môžu mať závažné dôsledky pre audiovizuálnu politiku EÚ a jej členských štátov. Predovšetkým budú klásť nové požiadavky na regulačný rá-

mec a vyžadovať korekcie doterajších regulačných nástrojov, uplatňovaných pri presadzovaní záujmov širokej verejnosti.⁸

Spoločenský, kultúrny a výchovný význam audiovizuálneho sektora

Aj keď z hľadiska mediálnej politiky Spoločenstva sú ekonomické aspekty audiovizuálneho sektora podstatné, východiskom realizácie tejto politiky je spoločenská a kultúrna rola audiovizuálnych médií. Spoločenské účinky týchto médií sú mimoriadne dôležité. Prinajmenej jeden televízny prijímač má 98 percent domácností v Európe a priemerný Európan v roku 1998 sledoval televíziu 205 minút denne.⁹ Televízia je hlavným zdrojom informácií a zábavy pre väčšinu európskeho obyvateľstva. Toto konštatovanie neznamená prehliadanie pokračujúceho významu rozhlasu. Európania venujú rozhlasu rovnaké množstvo času ako televízii a naďalej ho považujú za dôležitý zdroj informácií. Pokladajú ho za dôveryhodnejšie médium ako televíziu alebo tlač.¹⁰

Médiá zohrávajú významnú úlohu vo fungovaní moderných demokratických spoločností. Bez slobodného toku informácií by takéto spoločnosti nemohli vôbec existovať. Navyše médiá zohrávajú podstatnú rolu vo formovaní a transmisii sociálnych hodnôt. A to nielen preto, že do značnej miery rozhodujú o tom, aké informácie a fakty sa dostávajú k ľuďom, ale aj preto, že ľuďom sprístupňujú pojmy a kategórie – politické, spoločenské, etické, geografické, psychologické a iné –, zásluhou ktorých sa prijaté fakty a informácie stávajú zrozumiteľnými. Médiá preto spolurozhodujú nielen o tom, čo zo sveta vidíme, ale aj ako to vidíme.

Mediálny priemysel je špecifický, nevyrába tovary, ktoré by sa predávali na trhu spolu s inými. V skutočnosti tu máme do činenia s kultúrnym priemyslom par excellence. Má značný vplyv na to, čo občania vedia, veria a cítia, navyše tento priemysel zohráva kľúčovú rolu v procese formovania, šírenia a zachovávaní kultúrnej identity.

To všetko prispelo k tomu, že mediálny sektor sa stal predmetom špecifickej regulácie vo verejnom záujme. Táto regulácia je založená na princípoch, ktoré zasa vychádzajú zo všeobecných hodnôt, akými sú sloboda prejavu a právo na odpoveď, pluralizmus, ochrana autorov a ich diel, podpora kultúrnej a jazykovej rozmanitosti, ochrana mladistvých a ľudskej dôstojnosti, ochrana spotrebiteľov a pod. Všetky členské štáty EÚ definovali úlohy médií voči verejnosti a ich realizáciou poverili predovšetkým verejnoprávne rozhlasové a televízne inštitúcie. Regulácia v mediálnom sektore sa čoraz viac presúva zo štátu a vlády na nezávislé orgány. Navyše členské štáty si vytvorili mechanizmy finančnej a inej podpory, zamerané na pomoc tvorbe, produkcii a distribúcii audiovizuálnych diel.

Mediálna politika Spoločenstva si osvojila tieto princípy a spoločné ciele. Vypracovala si vlastné nástroje, prispôbené svojim kompetenciám, a to najmä vo vzťahu k slobode poskytovať služby a k podpore audiovizuálneho priemyslu.

⁸Bližšie pozri Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Principles and Guidelines for the Community's Audiovisual Policy in the Digital Age. COM(1999) 657 final.

In: http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/legispdfiles/av_en.pdf

⁹Analyse annuelle, IP, 1998.

¹⁰Eurobarometer 48, October–November 1997.

V súvislosti s cieľmi mediálnej politiky EÚ možno hovoriť o štyroch základných cieľoch:

1. Vytvoriť jednotný mediálny trh s voľným pohybom informačných a audiovizuálnych služieb.
2. Podporiť rozvoj európskeho audiovizuálneho priemyslu, aby bol schopný konkurovať zahraničnému (najmä americkému) mediálnemu priemyslu a vedel sa presadiť na svetových trhoch.
3. Pripraviť európsky mediálny priemysel, ale aj obyvateľstvo na vstup do informačnej spoločnosti a využívanie nových informačných technológií.
4. Zabezpečiť technickú štandardizáciu vysielacích systémov.

Na presadzovanie týchto cieľov slúžia orgánom EÚ rôzne nástroje a opatrenia s rozličnou mierou vynútiteľnosti. Najdôležitejšími sú legislatívne nástroje, ako smernice Európskeho parlamentu a Rady Európskej únie (Rada), rozhodnutia Rady, odporúčania, rezolúcie a závery. Dôležitú súčasť európskej mediálnej legislatívy tvoria rozhodnutia Európskeho súdneho dvora, ktorý vytvára precedenčné právo EÚ. Mediálna politika sa však neobmedzuje iba na legislatívu. Okrem nej je tu celá škála dokumentov a činností, ktoré síce nemajú taký závažný charakter ako legislatívne nástroje, avšak z hľadiska prípravy koncepcií, ale aj konkrétnych mediálnopolitických opatrení zohrávajú dôležitú úlohu. Sú to predovšetkým rôzne zelené knihy, oznámenia (communications), správy a výskumné štúdie, väčšinou dokumenty, ktoré sumarizujú a analyzujú stav v určitých oblastiach mediálneho sektora a slúžia najmä ako východisko diskusií a konzultácií na celoeurópskej úrovni. Patria sem aj pracovné dokumenty a závery z rôznych seminárov a medzinárodných konferencií. Treba zdôrazniť, že prijímaniu záväzných rozhodnutí a opatrení orgánov EÚ predchádza pomerne zložitý schvaľovací proces a rozsiahle konzultácie s príslušnými odbornými medzinárodnými organizáciami.

Pre náležitú prehľadnosť sa v tejto súvislosti žiada poukázať na odlišné kompetencie jednotlivých orgánov Únie.

Európska komisia plní trojjedinú funkciu:

1. Je iniciátorom rozhodovacieho procesu, čo znamená, že Rada môže prijímať svoje rozhodnutia len o návrhoch predložených Komisiou.
2. Komisia plní legislatívnu funkciu tým, že prijíma záväzné rozhodnutia a uzatvára medzinárodné dohody na základe právomocí, ktoré sa jej prideliť.
3. Komisia má aj administratívnu a kontrolnú funkciu, pretože vystupuje ako vykonávateľ právnych aktov EÚ a subjekt kontrolujúci vlastné uplatňovanie noriem Spoločenstva členskými štátmi.¹¹

Rada Európskej únie, resp. Európska rada, znamená stretnutie najvyšších predstaviteľov štátov alebo vlád členských štátov EÚ. Podľa Zmluvy o Európskej únii Rada „vymedzuje zásady a všeobecné smerovanie spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky“. V skutočnosti však škála aktivít Rady je oveľa širšia a diferencovanejšia, než sa uvádza v Zmluve o EÚ.

Rada predovšetkým plní funkciu „ústavného architekta“, čiže dáva všeobecné politické podnety pri budovaní Európy. Patria sem také významné podnety, akými boli zvolanie medzivládnych konferencií o Jednotnom európskom akte, hospodár-

¹¹Pozri WEIDENFELD, W. – WESSELS, W.: Európa od A do Z. Sprievodca európskou integráciou. Institut für Europäische politik 1997. Slovenské vydanie Sprint a vydavateľstvo Ekonóm, s. 49–54.

skej a menovej únii (Štrasburg 1989) a politickej únii (Dublin 1990), resp. schválenie Zmluvy o EÚ v Masstrichte v roku 1991.

Ďalšou funkciou Európskej rady je schvaľovanie všeobecných smerníc na riešenie problémov hospodárskej a sociálnej politiky a prijímanie zvlášť dôležitých zahraničnopolitických vyhlásení.¹²

Európsky parlament je zastupiteľskou inštitúciou obyvateľstva členských štátov EÚ. Jeho úloha sa pôvodne obmedzovala na poradenskú činnosť pre Radu Európskej únie a na monitorovanie aktivít Európskej komisie. V súčasnosti sú jeho právomoci vyššie, ale ešte stále nie porovnateľné s právomocami klasických parlamentov v členských krajinách.

Úlohou Európskeho parlamentu je:

- formovať politiku, ktorá pozostáva zo všetkých parlamentných aktivít a ktorých zámerom je ovplyvniť všetky existujúce politiky EÚ,
- formovať systém EÚ, napr. iniciovať zmeny v rozhodovacích procedúrach a pre-rozdeľovať právomoci medzi EÚ a členskými štátmi,
- vytvárať spojenie medzi členmi parlamentu a voličmi, vráťanie hlasovania v súlade so záujmami voličov, urovnávať protichodné stanoviská a v dôležitých prípadoch mobilizovať verejnosť.

Európsky parlament získal na význame po tom, čo v novembri 1993 vstúpila do platnosti Maastrichtská zmluva o EÚ. Parlament novou zmluvou získal právo schvaľovať ustanovenie novozloženej Komisie a väčší podiel na legislatívnom procese zavedením procedúry spolurozhodovania Rady a Parlamentu. Preto Európsky parlament má v súčasnosti jasný vplyv na formovanie legislatívy jednotného trhu (vrátane smernice „Televízia bez hraníc“), môže využiť svoje právomoci v otázkach rozpočtu a ovplyvniť hlavné aktivity Spoločenstva. Okrem toho Európsky parlament rôznym spôsobom ovplyvňuje vonkajšiu politiku Spoločenstva a jeho 15 členských štátov.¹³

Princípy regulácie

Aj keď digitálna revolúcia prináša nové výzvy pre audiovizuálnu politiku EÚ, základné ciele tejto politiky zostávajú tie isté: Podporovať produkciu a distribúciu európskych diel vytvorením bezpečného a stabilného právneho rámca, ktorý by zaručoval slobodu poskytovania audiovizuálnych služieb, a vytvorením vhodného podporného mechanizmu.

Pravda, rozvoj sektora si vyžaduje, aby boli princípy a ciele audiovizuálnej politiky definované podrobnejšie. Dnes už nepostačuje mobilizovať iba tradičných hráčov na trhu (film, rozhlas, televíziu), mediálna politika musí počítať aj s novými hráčmi, ktorých význam bude s postupnou digitalizáciou narastať. Týka sa to napríklad producentov nových foriem audiovizuálnych obsahov, najmä takých, ktoré môžu výrazne prispieť k informačnej, vzdelávacej a kultúrnej rozmanitosti.

10. novembra 1999 Komisia vo svojom oznámení K novému rámcu infraštruktúry elektronickej komunikácie a pridružených služieb¹⁴ predostrela prehľad regulač-

¹²Tamže, s. 55–58.

¹³Tamže, s. 71–78.

¹⁴Communication from the Commission to the Council...: Towards a new Framework for Electronic Communications Infrastructure and Associated Services: the 1999 Communications Review. COM (1999) 539 final, 10. 11. 1999. In: http://europa.eu.int/comm/dg10/avpolicy/key_doc/hlg_en.html

ných rámcov pre infraštruktúru elektronickej komunikácie. Oznámenie predstavuje 6 všeobecných princípov regulácie, ktoré platia aj pre oblasť mediálnej politiky. Podľa nich by regulácia mala:

- vychádzať z jasne definovaných cieľov,
- byť minimálne potrebná na dosiahnutie týchto cieľov,
- byť technologicky neutrálna,
- čo najužšie súvisieť s regulovanými činnosťami.

I keď sa tieto princípy vzťahujú aj na reguláciu audiovizuálnych obsahov, podľa názoru Komisie je potrebné prihliadať na špecifickú povahu sektora nasledovne:

1. *Princíp primeranosti*

Princíp primeranosti (proporcionality) požaduje, aby stupeň regulačného zásahu nebol vyšší, ako je potrebné na dosiahnutie cieľa. Tento princíp je zakotvený v relevantných právnych nástrojoch (dokumentoch) Spoločenstva. Televízne vysielanie upravuje smernica „Televízia bez hraníc“ a iné právne dokumenty z oblasti ochrany duševného vlastníctva a zakódované služby, ktoré čoskoro nahradí smernica k elektronickej komercii.¹⁵

Komisia v tejto súvislosti vyjadrila presvedčenie, že prebiehajúce zmeny Spoločenstvo najlepšie zvládne tak, že bude stavať na existujúcich nástrojoch a princípoch. Zároveň tam, kde je to možné, treba podľa stanoviska Komisie podporiť uplatňovanie mechanizmov a nástrojov samoregulácie.

2. *Oddelenie regulácie prenosu a obsahu*

Konzultácie o Zelenej knihe o konvergencii dospeli k záveru, že je potrebné oddelene pristupovať k regulácii prenosu elektronických signálov a celkovej infraštruktúry na jednej strane a k regulácii prenášaných obsahov na strane druhej. Podľa názoru Komisie si to vyžaduje:

- potrebu zabezpečiť, že regulácia obsahu je v zhode so špecifickými charakteristikami daných obsahových služieb a so záujmom verejnosti vo vzťahu k nim,
- potrebu zabezpečiť, že regulácia obsahu rešpektuje špecifiká audiovizuálneho sektora,
- aplikáciu regulačného režimu primeraného novým audiovizuálnym službám.

Pri rešpektovaní rozdielov medzi prenosom a obsahom treba venovať zvláštnu pozornosť možnostiam prístupu konzumentov k ponúkaným obsahom.

3. *Verejný záujem a regulačný prístup na európskej úrovni*

Princípy a metodológia legislatívy Spoločenstva sú mimoriadne dôležité na rozpracovanie stabilného a právne istého regulačného rámca. To je tiež nevyhnutným predpokladom efektívneho fungovania a rozvoja trhu audiovizuálnych obsahov v EÚ. Tento rámec musí efektívne ochraňovať aj základné záujmy spoločnosti. Komisia sa nazdáva, že digitálna revolúcia nezbavuje audiovizuálnu politiku povinnosti identifikovať základné záujmy spoločnosti a tam, kde je to potrebné, chrániť ju pomocou regulácie. Pravda, technologický rozvoj si žiada neustále prehodnocovať používané prostriedky a metódy v snahe zabezpečiť, aby tieto boli primerané cieľom, ktoré sa nimi majú dosiahnuť.

¹⁵The Directive on the co-ordination of certain rules concerning copyright and rights related to copyright applicable to satellite broadcasting and cable retransmission (Council Directive 93/83/EEC, OJ L 248 of 6. 10. 1993, p. 15) and the Directive on the legal protection of services based on, or consisting of, conditional access (Directive 98/84/EC of the European Parliament and of the Council, OJ L 320 of 28. 11. 1998, pp. 54–57); The European Parliament and Council Directive 98/48/EC amending for the third time Directive 83/189/EEC laying down a procedure for the provision of technical standards and regulations.

4. Uznatie roly verejnoprávneho vysielania a potreby transparentnosti jeho financovania

Verejnoprávna televízia zohráva dôležitú rolu v členských štátoch Spoločenstva, najmä v súvislosti s jazykovou rozmanitosťou, vzdelávacími programami, objektívnym informovaním verejnosti, zabezpečovaním pluralizmu a v poskytovaní bezplatných a kvalitných programov. Integrácia verejnoprávneho vysielania do nového digitálneho audiovizuálneho prostredia si vyžaduje vyvážený prístup. Budúcnosť duálneho systému vysielania v Európe závisí od zladenia roly verejnoprávnych vysielateľov s princípmi férovej hospodárskej súťaže na voľnom trhu, ako sú formulované v dodatkovom Protokole k zmluve z Amsterdamu.

Okrem iného to znamená, že členské štáty samy rozhodujú o tom, ako je financované verejnoprávne vysielanie (koncesionárske poplatky, štátne dotácie, duálne financovanie a pod.). Toto financovanie však musí byť v súlade so záujmom Spoločenstva pri poskytovaní služieb a model financovania musí rešpektovať princíp primeranosti a nezasahovať do podmienok obchodu a hospodárskej súťaže v takej miere, ktorá by sa priechila spoločnému záujmu podľa článku 86 (2) zmluvy. Navyše, aj keď sú pravidlá financovania verejnoprávneho vysielania v kompetencii členských štátov, Komisia je povinná zabezpečiť, aby tieto pravidlá boli v súlade so zmluvou.

Zachovanie tejto rovnováhy na národnej a európskej úrovni je dôležité najmä v súvislosti s možnosťami európskych verejnoprávnych vysielateľov plne využívať potenciál novej informačnej technológie, ale zároveň efektívnejšie plniť svoje verejnoprávne poslanie.¹⁶

5. Samoregulácia – komplementárny proces

Vytvorenie stabilného regulačného rámca v rýchle sa meniacom prostredí si žiada poukázať na rolu samoregulácie ako doplnkového mechanizmu regulačných rámcov verejných orgánov. Doterajšie skúsenosti v tejto oblasti ukázali:

- Aj keď definovať ciele verejného záujmu, stanovovať požiadavky na úroveň ich ochrany a prijímať nevyhnutné regulačné opatrenia je záležitosťou vlád a verejných orgánov, i operátori určitých služieb a ich užívatelia môžu prispieť k dosiahnutiu týchto cieľov prostredníctvom samoregulačných opatrení v rámci celkového právneho rámca. Takéto opatrenia sa dajú uplatniť namiesto detailnej regulácie.

- Samoregulácia na národnej i európskej úrovni môže poslúžiť ako dobrý príklad uplatnenia princípu subsidiarity, pokiaľ nespôsobuje fragmentáciu vnútorného trhu. Je preto vhodné, aby boli prijímané kódexy správania na úrovni Spoločenstva.

- Samoregulácia nie je rovnako vhodná pre všetky oblasti. Nehodí sa napríklad pre oblasť autorských práv, pretože v hre je veľa peňazí a držiteľia práv potrebujú právnu ochranu.

- Samoregulácia nie je prípustná v prípadoch, keď by pravidlá hry mali určovať hlavných operátorov na trhu a kde by hrozilo, že budú vyhovovať ich vlastným záujmom, nie však malým konkurentom a/alebo novým záujemcom o vstup na trh.

6. Regulačné orgány

Početné konzultácie na európskej úrovni umožnili Komisii formulovať niekoľko všeobecných smerníc na zriaďovanie a činnosť regulačných orgánov:

- Regulačné orgány majú byť nezávislé od vlády i operátorov.

- Obsah je svojou povahou národný, pretože priamo súvisí s kultúrnymi, spoločenskými a demokratickými potrebami určitej spoločnosti. Preto v súlade

¹⁶Podrobnejšie pozri Communication from the Commission to the Council... (pozn. 8).

s princípom subsidiarity je regulácia obsahu primárne v kompetencii členských štátov.

– Technologická konvergencia si vyžaduje užšiu spoluprácu medzi rôznymi regulačnými orgánmi (komunikačná infraštruktúra, audiovizuálny sektor, hospodárska súťaž).

– Regulačné orgány môžu prispieť k zavádzaniu a uplatňovaniu samoregulácie. Vzhľadom na to Komisia bude skúmať užitočnosť zriadenia špecifického fóra pre celoeurópsku spoluprácu regulátorov, operátorov a konzumentov v audiovizuálnom sektore.

Zmena prístupu

Ako sme už konštatovali, mediálny sektor je hospodárskym sektorom, ktorého význam v posledných rokoch neustále rastie a ktorý má veľký sociologický a kultúrny vplyv. Napriek tejto všeobecne známej skutočnosti aktivita Európskeho spoločenstva v tomto sektore bola dlhú dobu (do roku 1980) iba okrajová. Súviselo to aj s tým, že podľa Rímskych zmlúv Spoločenstvo nemalo reálne právomoci zasahovať do audiovizuálnej politiky členských štátov. Tieto právomoci nadobudlo implicitne v priebehu rokov zásluhou slobody zriaďovať a poskytovať služby, do ktorých rámca vo svojej interpretácii Európsky súdny dvor zahrnul aj audiovizuálny sektor (rozhlas, televíziu a film).

Zmena v prístupe orgánov EÚ k mediálnej politike nastala začiatkom osemdesiatych rokov v dôsledku prudkého rozvoja vysielacích a distribučných techník a po zistení, že Európa výrazne zaostáva za Spojenými štátmi v oblasti produkcie filmov a programov, najmä televíznych. To podnietilo inštitúcie Spoločenstva chopiť sa nových iniciatív s technologickými, ekonomickými a kultúrnymi aspektmi. V roku 1984 Európska komisia vydala Zelenú knihu o vytvorení spoločného trhu v oblasti vysielania.¹⁷ 22. júna 1984 Európska rada prijala rezolúciu týkajúcu sa rozvoja európskeho programového priemyslu, opatrení na boj proti audiovizuálnemu pirátstvu a harmonizácie ustanovení o distribúcii filmov rôznymi médiami.¹⁸ Vo svojej Bielej knihe z roku 1985 o dobudovaní jednotného trhu Komisia uviedla niekoľko iniciatív zameraných na otvorenie audiovizuálneho trhu pre hospodársku súťaž a na podporu televízie s vysokou rozlišovacou schopnosťou (high-definition television – HDTV). Pojem audiovizuálna politika Spoločenstva sa prvýkrát uvádza v návrhu smernice o televíznom vysielaní z roku 1986¹⁹, v ktorej sú ako ďalšie komponenty tejto politiky uvedené Smernica 86/529/EEC²⁰ k prijímaniu spoločných technických špecifikácií MAC – balíka noriem pre priame satelitné vysielanie a podpora zriadenia európskej televíznej stanice.

Koncom osemdesiatych rokov Komisia prisľúbila prijať legislatívne opatrenia na vytvorenie podmienok, ktoré by umožnili prosperovať európskemu filmovému a televíznemu priemyslu. Európsky rok filmu a televízie (1988) bol príležitosťou na rozsiahlejšiu diskusiu o možných opatreniach v tejto oblasti s predstaviteľmi národných inštitúcií a audiovizuálneho priemyslu.

V apríli 1989 Rada prijala rozhodnutie 89/337/EC o televízii s vysokou rozlišovacou schopnosťou (HDTV). Toto rozhodnutie vytýčilo celý rad cieľov ako základ

¹⁷Green Paper [COM(84) 300 final] on the establishment of a common market in broadcasting.

¹⁸Official Journal C 204, 3. 8. 1984.

¹⁹[COM (86) 146 final].

²⁰Official Journal L 311, 6. 11. 1986.

celkovej stratégie zavádzania HDTV v Európe a vyzvalo Komisiu, aby vypracovala podrobný akčný plán postupu.

Výrazný predel v mediálnej politike spoločenstva priniesol záver osemdesiatych a nástup do deväťdesiatych rokov. Rada 3. októbra 1989 po dlhých prípravách prijala Smernicu 89/552/EEC o koordinácii niektorých zákonných ustanovení, regulačných opatrení a administratívnych postupov členských štátov, vzťahujúcich sa na aktivity v oblasti televízneho vysielania, nazývanú aj „Televízia bez hraníc“²¹. Jej význam spočíval najmä v tom, že obsahovala ustanovenia celoeurópskej úrovne, ktoré prvýkrát zabezpečovali voľné televízne vysielanie jednotlivých členských štátov tak, aby všetci obyvatelia Spoločenstva mali prístup k všetkým televíznym programom členských štátov EÚ prostredníctvom káblovej a satelitnej prenosovej technológie. Smernica obsahovala niektoré obmedzenia vo vzťahu k vysielaniu reklám, pravidlá týkajúce sa ochrany mladistvých a práva na odpoveď, ako aj veľmi kontroverzné ustanovenia upravujúce podporu distribúcie a produkcie európskych audiovizuálnych diel (televíznych programov), podľa ktorých vysielatelia mali vyhradiť polovicu vysielacieho času pre európsku produkciu. Navyše aspoň 10 percent vysielacieho času alebo rozpočtu na výrobu programov malo byť vyhradených dielam nezávislých producentov. Tieto kvóty sa mali dodržiavať iba v prípadoch, keď je to možné, čiže neboli vynútiteľné zákonom. (O smernici „Televízia bez hraníc“ budeme podrobnejšie hovoriť v samostatnej časti štúdie v súvislosti s jej novelou z roku 1997.)

Zmluva o Európskej únii

Ďalšiu výraznú zmenu prístupu orgánov EÚ k mediálnej politike priniesla novelizácia Zmluvy o EÚ, ktorá nadobudla platnosť 1. novembra 1993 a v ktorej sa audiovizuálna oblasť spomína v článku 128. Podľa neho má Spoločenstvo v tejto oblasti „podporovať a rozširovať činnosť členských štátov“, okrem iného aj „umeleckú a literárnu tvorbu vrátane audiovizuálnej oblasti“. Okrem toho „konanie Spoločenstva podľa ustanovení tejto zmluvy má brať do úvahy kultúrne aspekty“. Toto ustanovenie má zvlášť významné dôsledky pre filmovú a televíznu produkciu. Jednoznačne sa tým legitimovala obnovená diskusia o kultúrnej funkcii rozhlasového a televízneho vysielania.

Zmluva o EÚ obsahuje množstvo článkov, ktoré sa – priamo alebo nepriamo – týkajú mediálnej politiky. Sú to najmä články 9, 12, 30 a 31 (voľný pohyb tovarov) a články od 48 po 66 (voľný pohyb pracovných síl, právo zriaďovať a slobodne poskytovať služby). Navyše článok 127 umožňuje školiace aktivity a článok 130 je dôležitý z hľadiska priemyselnej politiky. Dôležitú úlohu v tomto sektore zohrávajú aj pravidlá hospodárskej súťaže a spoločnej komerčnej politiky.

Protokol o verejnoprávnom vysielaní

Významným počínom z hľadiska mediálnej politiky Spoločenstva bol Protokol o verejnoprávnom vysielaní ako dodatok Zmluvy z Amsterdamu, podpísanej 2. októbra 1997. Protokol potvrdzuje vôľu členských štátov posilniť rolu verejnoprávneho vysielania, ktoré bezprostredne súvisí s demokratickými, spoločenskými a kultúrnymi potrebami spoločnosti a s potrebou zachovať pluralistický mediálny systém. Poslaním členských štátov je

²¹Council Directive 89/552/EEC of 3 October 1989 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities. In: http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat/1989/en_389L0552.html

vytvoriť primerané predpoklady na činnosť svojich verejnoprávných médií a poveriť ich úlohami, ktoré budú v zhode s verejným záujmom. Zmluva nezasahuje do oprávnenia členských štátov financovať inštitúcie verejnoprávneho vysielania v takej miere, ktorá zodpovedá ich poslaniu. Finančná podpora verejnoprávných médií zo strany štátu však v žiadnom prípade nesmie zasahovať do podmienok obchodu a hospodárskej súťaže platných v Spoločenstve v takej miere, ktorá by nebola kompatibilná s verejným záujmom.

Celkove Európska únia v deväťdesiatych rokoch už plne využívala rôzne nástroje mediálnej politiky. Do konca deväťdesiatych rokov prijali orgány Európskej únie (Komisia, Rada, Parlament) množstvo smerníc, odporúčaní, rezolúcií, rozhodnutí a iných dokumentov (oznámení, správ, bielych a zelených kníh, záverov zo seminárov, konferencií a pod.), ktoré dokazujú, ako sa zintenzívnil ich záujem o médiá a ako sa zvýšil význam mediálnej politiky v ich činnosti. O viacerých z nich budeme hovoriť v ďalších častiach.

Adresa autora: PhDr. Samuel Brečka, Mediálne informačné centrum – Odbor mediálnych informácií, Pionierska 4, 812 46 Bratislava
T + F: 07/4437 2315, e-mail:brecka@micsk.sk

European Union's Media Policy – I

Samuel Brečka

Keywords: Slovakia's integration to the European structures – European Union – media – EU media policy: importance, aims and instruments – social, cultural and educational impact of audiovisual sector – principles of regulation – changed EU approach to the media policy

In the first part of the study, the author analyses importance, aims and instruments of the EU media policy. Since February 2000, when the European Union started the entry negotiations with six associated countries of the former second group, including Slovakia, the EU media policy issue is more topical than ever. The negotiations will be opened in eight chapters, including culture and audiovisual policy. In addition, Slovakia as an association country has to harmonize its media laws with European media legislation, especially with "Television without frontiers" Directive. That is why understanding of European media policy is for us not only very interesting but necessary as well.

As for the importance of EU media policy, the author states that its significance is derived from the role of the media in society. The media play considerable role in functioning of modern democratic societies. Without the free flow of information, such societies cannot function at all. Media industry is a cultural industry par excellence that plays a crucial role in the transmission, development and even construction of cultural identities.

Discussing the aims of EU media policy, the author speaks about four objectives: 1) To establish a single media market with a free movement of

information and audiovisual services; 2) to promote the European media industry, which should be able to compete with international – mainly American – media industries and operate successfully in the world markets; 3) to make the European media industry as well as citizens to be able to enter information society and to use the new information technologies and 4) to guarantee technological standardization of broadcasting systems.

The European Union enforces these objectives by various instruments and measures. To the most important belong legal instruments as directives of the European Parliament and the Council, the Council's decisions, recommendations, resolutions and conclusions. An important part of the European media legislation are rulings of the European Court of Justice which today form the basis of case law for media industry in Europe. Apart from legislation, the media policy is formulated in the wide range of documents: green papers, communications, reports and research studies that analyze and summarize situation in different media sectors, and serve as starting points for discussions and consultations on the European level. The working documents and conclusions from various seminars and international conferences belong to them as well.