

KONCENTRÁCIA MÉDIÍ A JEJ REGULÁCIA V EURÓPE

SAMUEL BREČKA

KLúčové slová: koncentrácia – koncentrácia médií – koncentrácia a pluralita médií – právna úprava koncentrácie médií – Rada Európy – Európska únia – snaha o jednotný prístup ku koncentracii médií – regulácia koncentrácie médií v členských krajinách EÚ – národné mediálne politiky – príprava právnej regulácie koncentrácie médií na Slovensku

Otázky koncentrácie v hospodárstve patria k základným problémom súkromne a trhovo orientovaných ekonomických systémov, pretože reálne procesy koncentrácie spochybňujú ústredné systémové prvky súkromného hospodárstva, trhu a hospodárskej súťaže. S postupujúcou koncentraciou sa trhové ekonomické systémy dostávajú na hranicu svojej legitimity. Obzvlášť to platí pre rastúcu koncentraciu v mediálnom sektore, pretože tu sa koncentrácia týka nielen hospodársko-politických, ale aj mediálno-politických a spoločensko-politických aspektov.

Vývoj médií na globálnej úrovni sa v posledných desaťročiach vyznačuje dvoma trendmi: koncentraciou vlastníctva médií a internacionalizáciou ich činnosti. Európske krajiny sa s problémami mediálnej koncentrácie stretávajú od začiatku druhej polovice 20. storočia. Po druhej svetovej vojne došlo k výraznej redukcii počtu denníkov.¹ V sedemdesiatych rokoch obavy z koncentrácie moci médií viedli jednotlivé európske štáty a Radu Európy k hľadaniu východísk z danej situácie. Niektoré krajiny prijali opatrenia na zastavenie tohto vývoja. Avšak vo väčšine prípadov tieto iniciatívy nedokázali podstatnejšie zmeniť situáciu, aj keď v niektorých krajinách (Švédsko, Nórsko a Fínsko) sa ich zásluhou podarilo na niekoľko rokov zachovať status quo.

Komercializácia mediálneho sektora v osemdesiatych rokoch priniesla obrovský nárast ponuky elektronických médií a s ním aj nové obavy. Zásluhou postupujúcej globalizácie činnosti mediálnych spoločností a rýchleho technologického rozvoja sa znovu dostala do centra pozornosti koncentrácia médií. Rast vplyvu „mediálnych barónov“ s medzinárodnými ambíciami a pracujúcich vo viacerých mediálnych sektoroch nastolil otázku koncentrácie moci. V roku 1989 Rada Európy iniciovala viaceré štúdiá na monitorovanie tohto vývoja.

Iróniou osudu sa práve v tomto čase v krajinách strednej a východnej Európy začal proces dekoncentrácie moci médií. Liberalizácia a postupná demokratizácia priniesli pluralitu názorov v nových nezávislých médiách. Úplne iná situácia bola v západnej Európe. Po desaťročí deregulácie a privatizácie vstúpilo na scénu rozhlasu a televízie viacero nových aktérov. Zároveň sa uskutočnilo niekoľko významných fúzií a dominantní aktéri si upevnili pozície. Európske vlády naďalej vyjadrovali obavy z koncentrácie vlastníctva, aj keď uznávali, že silné vlastníctvo môže mať aj pozitívne účinky na pluralitu médií.

¹ V západnej Európe za posledných 80 rokov zaniklo až 80 % denníkov. Náklady najmä dennej tlače klesajú už niekoľko rokov vo všetkých vyspelých krajinách. Obzvlášť kritická je situácia v postkomunistických krajinách. Napríklad v Rusku, kde sa v roku 1988 denne predalo 96 miliónov exemplárov dennej tlače, v roku 1993 poklesol denný náklad na 6 miliónov! Pozri BALDING, T.: World Press Trends: A tale of two words. In: Vision of the Future. An account of the proceeding of the 49th World Newspaper Congress. FIEJ, Paris 1995, s. 9–10.

Väčšina európskych štátov už prijala legislatívu na ochranu a v niektorých prípadoch i na podporu plurality médií. V platnosti alebo v štádiu prípravy sú aj viaceré ďalšie opatrenia.

Chápanie koncentrácie

Diskusiu o koncentracii médií od začiatku sprevádzajú rozpory a rôzne prístupy. Dokonca i vo vzťahu k základnému pojmu.

Pojem koncentrácia zaviedol do ekonomiky Karol Marx, ktorý rozlišoval dva druhy koncentrácie: „Akumuláciu nadhodnoty“ a „nahromadenie už vytvoreného kapitálu (centralizácia)“. Helmut Arndt definuje koncentráciu v širšom zmysle ako komplex ekonomických veličín, ktoré jednotlivým ekonomickým subjektom prepožičiavajú moc. Koncentrácia pritom znamená jednak vnútorný rozmach určitého podniku v dôsledku rastu jeho podielu na trhu, ale aj externý rast zásluhou fúzií a vytváraní koncernov.²

V našej legislatíve sa koncentrácia chápe ako „proces ekonomického spájania podnikateľov prostredníctvom

a) zlúčenía alebo splynutia dvoch alebo viacerých doposiaľ samostatných podnikateľov alebo prevodu podniku na iného podnikateľa, prípadne jeho časti, alebo

b) získania kontroly jedným alebo viacerými podnikateľmi nad podnikom iného podnikateľa alebo nad jeho časťou“.³

Koncentrácia médií sa posudzuje vo vzťahu k pluralite médií, resp. k pluralite mediálnych obsahov. Aj túto koncentráciu možno definovať rôzne. Jednou z najpriateľnejších je „pracovná definícia“ Rady Európy:

Vo vzťahu ku koncentracii médií možno pluralitu chápať ako priestor pre širokú škálu spoločenských, politických a kultúrnych hodnôt, názorov, informácií a záujmov, vyjadrovaných prostredníctvom médií. Pluralizmus môže byť interný – vyjadrovanie širokej škály spoločenských, politických a kultúrnych hodnôt, názorov, informácií a záujmov v rámci jednej mediálnej organizácie alebo externý, zabezpečený množstvom takýchto organizácií, z ktorých každá vyjadruje určité stanovisko.

Podľa tejto definície sa pluralita vzťahuje na mediálny obsah. Aj externá pluralita je definovaná vo vzťahu k mediálnemu obsahu. Takáto definícia nerieši iný vážny problém koncentrácie médií. Často sa totiž tvrdí, že silné médiá môžu zabezpečiť pluralitu obsahu a že iba zneužívanie moci má byť dôvodom na prijímanie opatrení. Takéto stanovisko je v súlade s legislatívou o hospodárskej súťaži, podľa ktorej dôvodom pre štátne intervencie nie je dominantné postavenie určitého hospodárskeho subjektu, ale iba zneužívanie dominantného postavenia.⁴ Navyše maji-

² Citované podľa DÖRR, D.: Vielfaltssicherung durch die EU? In: Media Perspektiven 2/1996.

³ Zákon Národnej rady Slovenskej republiky z 8. júla 1994 o ochrane hospodárskej súťaže.

⁴ Podľa citovaného zákona o ochrane hospodárskej súťaže sa za zneužívanie dominantného postavenia na trhu považuje: „a) priame alebo nepriame vynucovanie neprímeraných podmienok v zmluvách, b) obmedzenie výroby, odbytu alebo technického vývoja tovaru na úkor spotrebiteľov, c) uplatňovanie rozdielnych podmienok pri zhodnom alebo porovnateľnom plnení voči jednotlivým podnikateľom, ktorými sú títo v hospodárskej súťaži znevýhodňovaní (diskriminácia), d) viazanie súhlasu s uzavretím zmluvy na podmienku, že druhá zmluvná strana odobere aj ďalšie plnenie, ktoré s požadovaným predmetom vecne ani podľa obchodných zvyklostí nesúvisí.“

telia médií sa zvyknú brániť aj tvrdením, že reálnu moc majú producenti obsahov (novinári) alebo trh (zadávatelia reklamy).

Bežne sa ujal názor, že moc sama osebe nie je zlá, zlé je iba zneužívanie moci. Na všeobecnej úrovni to môže byť pravda, ale z hľadiska demokracie a pluralizmu, slobody prejavu a názorov je takéto tvrdenie problematické.

Problém koncentrácie médií sa preto analyzuje ako problém možného rizika zneužitia moci. Veľkí vlastníci médií sa väčšinou posudzujú z hľadiska úspechu na trhu. Sú veľkí, pretože sú dobrí podnikatelia! Ich úspech sa navyše často vysvetľuje kvalitou ich produktov, ktoré nachádzajú široký ohlas u konzumentov.

Experti Rady Európy identifikovali tri druhy koncentrácie v mediálnom priemysle:

- monomediálnu koncentráciu, čiže akumuláciu vlastníctva jedného podniku alebo skupiny v určitom mediálnom sektore (tlač, rozhlas, televízia, káblové rozvody a pod.),
- multimedialnú koncentráciu, čiže akumuláciu vlastníctva jedného podniku alebo skupiny vo dvoch alebo viacerých mediálnych sektoroch (tzv. súbežné vlastníctvo alebo vertikálna integrácia),
- medzinárodnú koncentráciu, čiže akumuláciu vlastníctva jedného podniku alebo skupiny v mediálnych sektoroch viacerých krajín.⁵

Vzťah medzi mocou a koncentráciou v zmysle obsahu je veľmi zložitý. Ťažko predvídať, aké dôsledky na obsah môže mať zmena v štruktúre moci. Preto je dôležité skúmať, v akom vzťahu je štruktúra moci (médií) k cieľu, ktorým je pluralita informácií, názorov či kultúrnych hodnôt. Hlavným cieľom analýzy však nie je hľadať potenciálne nebezpečných majiteľov médií, ale rozpracovať a prijať účinné opatrenia na zaručenie ľudského práva na slobodu prejavu.

Úsilie o spoločný prístup ku koncentrácii médií v Európe

Koncentrácia a pluralita médií sa stáva predmetom celoeurópskeho záujmu z dvoch hlavných dôvodov: Po prvé ako otázka európskej mediálnej politiky, usilujúcej sa o zladenie prístupov jednotlivých európskych krajín k slobode prejavu a informácií a o harmonizáciu zákonov upravujúcich činnosť médií v demokratickej spoločnosti. Po druhé ako otázka zladovania ekonomickej regulácie v krajinách Európskej únie, ale aj v krajinách, ktoré sa o členstvo v EÚ uchádzajú. Slovenska ako členskej krajiny Rady Európy a pridruženej krajiny EÚ sa dotýkajú oba aspekty tohto problému.

Rada Európy

Rada Európy opiera svoju činnosť v mediálnej oblasti o článok 10 Európskeho dohovoru o ľudských právach, ktorý nastoľuje slobodu prejavu a právo na informá-

⁵ Committee of experts on media concentration and pluralism: Report on media concentrations and pluralism in Europe. Council of Europe, Strasbourg, 20 January 1997.

cie.⁶ Médiá sa takto dostávajú do výsostne politického rámca. Masové médiá sú v súčasnosti integrálnou súčasťou systému slobody prejavu, a aj keď táto sloboda je realitou vo všetkých členských krajinách Rady Európy, demokratické ideály tejto organizácie sa zdajú byť ohrozené.

Rada Európy sa sériou dohovorov usilovala a usiluje dosiahnuť určité zjednotenie legislatívy svojich členských krajín. Sú medzi nimi aj dohovory, ktoré sa týkajú médií. Najznámejší z nich je Európsky dohovor o cezhraničnej televízii⁷, prijatý krátko pred direktívou EÚ „Televízia bez hraníc“⁸.

Ambícia Rady Európy byť stimulátorom harmonizácie európskej legislatívy sa z hľadiska oveľa silnejšieho mechanizmu EÚ prijala ako nerealistická. Ukazuje sa, že Rada skôr funguje ako fórum na diskusie, analýzy a výskum. Tak to bolo aj vo vzťahu k problematike koncentrácie médií.

Rada Európy venuje pozornosť koncentrácii médií už od sedemdesiatych rokov. Výbor ministrov v roku 1974 prijal rezolúciu o koncentrácii tlače⁹, za ktorou v roku 1975 nasledovalo odporúčanie parlamentného zhromaždenia RE k tej istej problematike.¹⁰

Potenciálne nebezpečenstvo koncentrácie médií pre politický a kultúrny pluralizmus nadobudli nové dimenzie v osemdesiatych a deväťdesiatych rokoch, keď v dôsledku deregulácie mediálneho sektora stratili monopol štátne a verejnoprávne médiá a na mediálnom trhu sa objavili veľké súkromné národné i nadnárodné mediálne spoločnosti. Tieto zmeny viedli k novým formám koncentrácie médií – k multimedialnej koncentrácii, vertikálnej integrácii a medzinárodnej koncentrácii.

Preto sa Rada Európy a jej riadiaci výbor pre médiá (CDMM) po roku 1989 začali nanovo a oveľa intenzívnejšie zaoberať koncentraciou médií. Snahou bolo dospieť

⁶ Článok 10 hovorí: 1) Každý má právo na slobodu prejavu. Toto právo zahŕňa slobodu zastávať názory a prijímať a rozširovať informácie alebo myšlienky bez zasahovania štátnych orgánov a bez ohľadu na hranice. Tento článok nebráni štátom, aby vyžadovali udelenie povolení rozhlasovým, televíznym alebo filmovým spoločnostiam. 2) Výkon týchto slobôd, pretože zahŕňa aj povinnosti a zodpovednosť, môže podliehať takým formalitám, podmienkam, obmedzeniam alebo sankciám, ktoré ustanovuje zákon a ktoré sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, územnej celistvosti alebo verejnej bezpečnosti, predchádzania nepokojom a zločinosti a ochrany zdravia alebo morálky, ochrany povesti alebo práv iných, zabráneniu úniku dôverných informácií alebo zachovania autority a neustrannosti súdnej moci.

⁷ Európsky dohovor o cezhraničnej televízii (European Convention on Transfrontier Television) schválil Výbor ministrov Rady Európy v roku 1989 a do platnosti vstúpil v roku 1993. Slovenská republika pristúpila k dohovoru s účinnosťou ku dňu 1. 5. 1997. Dokument bol zverejnený formou Oznámenia Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky v Zbierke zákonov č. 168/1998. V dôsledku technologických zmien a v snahe o harmonizáciu dohovoru s direktívou EÚ „Televízia bez hraníc“ sa medzičasom objavila potreba dohovor novelizovať. Na príprave novelizácie pracoval v roku 1993 zriadený Stály výbor pre cezhraničnú televíziu pri Rade Európy. Práce na novelizácii boli ukončené v lete 1998 a v septembri 1998 novelizovaný Európsky dohovor o cezhraničnej televízii schválilo Parlamentné zhromaždenie Rady Európy.

⁸ Direktíva Rady Európy (89/552/EEC) z 3. októbra 1989 o koordinácii niektorých zákonných ustanovení, regulatívnych opatrení a administratívnych postupov členských štátov, vzťahujúcich sa na aktivity v oblasti televízneho vysielania (Directive „Television without Frontiers“) bola prijatá v roku 1989 a novelizovaná v roku 1997.

⁹ Resolution (74) on press concentration (Adopted by the Committee of Ministers on 16 December 1974 at the 240th meeting of the Ministers' Deputies).

¹⁰ Recommendation 747 (1975) on press concentration (Adopted by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on 23 January 1975).

k určitým politickým dohodám, ktoré by viedli k spoločným regulatívnym opatreniam v členských krajinách. Východiskom boli analýzy vývoja a dôsledkov zmenených mediálnych štruktúr a vlastníctva v jednotlivých krajinách vo vzťahu k pluralite médií. Rada v roku 1992 zriadila výbor expertov na koncentráciu a pluralitu médií. Rozoslala členským krajinám sériu dotazníkov k otázkam legislatívy a štruktúry médií, na základe ktorých mala vzniknúť analytická správa. Ukázalo sa však, že plán bol príliš ambiciózny. Niektoré členské krajiny vyjadrili svoje pochybnosti o metodológii analýzy a odmietli ďalšiu podporu projektu. Proti hlbšiemu skúmaniu problému sa objavili politické výhrady. Veľká Británia úplne popierala možnosť existencie problému koncentrácie médií. Úplná analytická správa nebola nikdy publikovaná.

Výsledkom úsilia Rady Európy v tomto smere bolo iba niekoľko správ, štúdií a prehľadov k rôznym aspektom koncentrácie médií.¹¹ Rada prijala iba jeden oficiálny dokument – Odporúčanie k transparentnosti médií z roku 1994.¹² Dokument o nutnosti opatrení na riešenie negatívnych dôsledkov koncentrácie vlastníctva médií sa očakával v roku 1998. Namiesto neho však Rada Európy publikovala iba kompilačnú správu o koncentracii médií v jednotlivých krajinách.¹³

Dôležitejším v tejto súvislosti bolo vytvorenie monitorovacieho mechanizmu v rámci Rady. Ten pozostáva zo siete národných korešpondentov vo všetkých členských krajinách, ktorí podľa štandardného vzoru informujú o štruktúre médií a ich regulácii vo vzťahu ku koncentracii. Informácie analyzuje výbor expertov, ktorý podáva návrhy opatrení riadiacemu výboru pre médiá a iným orgánom Rady vrátane konferencii ministrov zodpovedných za mediálnu politiku. Takéto konferencie sa konajú každé tri roky od roku 1988 (posledná bola v Solúni v decembri 1997).

Rada Európy vypracovala k otázkam médií (aj koncentrácie) množstvo cenných materiálov. Od roku 1993 má aj Slovensko zastúpenie v jej mediálnych výboroch, ale využitie spomínaných materiálov a našej priamej účasti vo výboroch je nedostatočné. Najmä preto, že pri výbere delegátov do výborov sa v posledných rokoch uplatňovali všelijaké, len nie odborné kritériá.

Európska únia

Európska únia posudzuje médiá z iného hľadiska ako Rada Európy. Tu médiá vystupujú ako súčasť ekonomickej integrácie a vytvárania európskeho jednotného trhu. Aj napriek odlišnému prístupu a odlišným kompetenciám existuje určitá rivalita medzi týmito dvoma organizáciami.

Koncom osemdesiatych rokov Európsky parlament vyzval na redukovanie rastúcej koncentrácie médií. Iniciátormi boli nemeckí sociálni demokrati a odborové organizácie tlačiarov. Komisia na túto iniciatívu v roku 1992 odpovedala zelenou knihou o pluralizme a koncentracii médií. Po dlhom období konzultácií a diskusií, ale najmä lobovaní veľkých nadnárodných a národných mediálnych skupín, komisár Mario

¹¹ Napríklad: Committee of experts on media concentration and pluralism: Report on media concentrations and pluralism in Europe. Council of Europe, Strasbourg, 20 January 1997.

¹² Recommendation No R(94) 13 of the Committee of Ministers to member States on measures to promote media transparency (adopted on 22 November 1994). Council of Europe, Directorate of Human Rights, Strasbourg 1994.

¹³ Committee of experts on media concentration and pluralism: Compilation reports on media concentrations (revised version). Council of Europe, Strasbourg, 7 May 1998.

Monti bol v júli 1996 pripravený predložiť text príslušnej direktívy. V septembri 1996 však komisia projekt neprijala a žiadala ho doplniť. Boli vypracované ďalšie verzie direktívy. Dodnes však nebola prijatá, pretože v roku 1997 sa proti jej prijatiu vyslovil Hmut Kohl s tým, že koncentrácia médií je vecou národnej legislatívy a že predložený návrh odporuje princípom subsidiarity. Pokračovali aj tlaky mediálneho priemyslu a lobistických skupín. Takže vyhliadky na celoeurópsku legislatívu sú dnes slabé, aj keď komisia pokračuje v práci na projekte a jej zástupcovia sa v tomto smere vyjadrujú optimisticky. Treba si uvedomiť, že implementácia právneho textu do národnej legislatívy nie je pravdepodobná skôr ako desať rokov po začatí legislatívnej iniciatívy. (Napríklad v prípade Švédska by si prijatie reštriktívnych opatrení v oblasti vlastníctva tlače, rozhlasu a televízie vyžadovalo novelizáciu ústavného zákona o slobode tlače a slobode prejavu.)

Komisia tvrdí, že doteraz vypracované verzie direktívy sú irelevantné vo vzťahu k súčasnému mediálnemu prostrediu. Pravidlá regulácie vychádzajú z dvoch jednoduchých princípov:

1. Jedna rozhlasová alebo televízna mediálna organizácia nesmie mať väčší ako 30-percentný podiel na trhu (publika).

2. Kombinovaný podiel jednej rozhlasovej, televíznej a tlačovej organizácie nesmie presiahnuť 10-percentný podiel na trhu (publika).¹⁴

Alternatívou k direktíve o vlastníctve môže byť podpora transparentnosti vlastníctva médií. Spoločné stanovisko k direktíve o mechanizme transparentnosti pre služby informačnej spoločnosti, ku ktorému 27. novembra 1997 dospela Rada ministrov jednotného trhu, môže poslúžiť ako model pre podobný postup v problematike koncentrácie médií.

Regulácia koncentrácie a pluralizmu médií v Európe

Politické diskusie o koncentracii médií sa väčšinou sústreďujú na potrebu prijať určité legislatívne úpravy. I keď je pravda, že vo väčšine demokratických krajín je prijatie príslušnej legislatívy najbežnejším spôsobom spravovania vecí verejných, neznamená to však, že je jediným možným spôsobom riešenia problému koncentrácie médií. Skôr opak môže byť pravda. Nie sú zriedkavé prípady, že zákony sa prijímajú pre všeličo, len nie pre vec samotnú. Neraz slúžia ako demonštrácia politických činov v snahe presvedčiť voličov, že niečo sa v danej veci robí, aj keď v skutočnosti zákony nič nemenia na existujúcich oligopolistických alebo monopolistických mediálnych štruktúrach.

Preto treba hľadať alternatívne riešenia. Opatrenia týkajúce sa koncentrácie médií môžu byť rôzne:

1. Reštriktívne opatrenia.
2. Vytváranie protiváhy komerčným médiám.
3. Ekonomická podpora.
4. Transparentnosť.
5. Monitoring a kontrolné orgány.

¹⁴ DÖRR, R.: Die EU und die elektronische Medien, Eine Übersicht über die aktuelle Diskussion. In: <http://www.digital-law.net/artikel15/artikel/eu-recht.html>

Tieto kategórie sa vzájomne nevyklučujú, možno ich používať v rôznych kombináciách.

1. Reštriktívne opatrenia

Reštriktívne opatrenia môžu byť dvojakého druhu: zákonné alebo dobrovoľné. Teoreticky možno každé zákonné opatrenie nahradiť dohodou konkurentov v určitom sektore, avšak obmedzenia väčšinou bývajú zákonné. Regulácia hospodárskej súťaže predpokladá, že aktéri na trhu nebudú náchylní na dohodu.

Regulácia

Ústavy väčšiny krajín zaručujú slobodu prejavu a informácií. Zároveň, prinajmenej nepriamo, hovoria aj o potrebe zachovať pluralitu médií. Niektoré ústavy hovoria aj o povinnosti zabezpečiť pre občanov základné informácie.

Vo väčšine krajín sa zákony o hospodárskej súťaži vzťahujú i na mediálny sektor. Sú však určité výnimky. Napríklad regulácia fúzií v EÚ pripúšťa – „v záujme plurality médií“ – výnimku z výlučného práva inštitúcií EÚ regulovať fúzie spoločností s „európskou“ dimenziou. Švédsky špeciálny ústavný zákon o slobode tlače a prejavu vylučuje akékoľvek zasahovanie do slobody podnikania, a to aj v sektoroch tlače a káblovej televízie.

Viaceré krajiny majú kvantitatívne obmedzenia vo vzťahu k počtu kanálov (Taliansko, Portugalsko, Španielsko, Švédsko), podielu na trhu publika (Veľká Británia, Nemecko, Francúzsko), podielu na nákladoch tlače (Francúzsko, Veľká Británia), podielu zahraničného vlastníctva (Poľsko), resp. podielu vlastníctva jedného kanála (Nórsko) a akcionárskych hlasov (Švédsko). Tieto typy obmedzení sa vzťahujú buď na jedno médium, alebo na kombinované (súbežné) vlastníctvo médií (napr. Taliansko, Veľká Británia, Švédsko).

Niektoré krajiny majú všeobecne platné zásady vlastníctva médií (Nórsko), iné umožňujú výnimky za určitých podmienok (napr. „verejný záujem“), čím zasahujú do licenčného konania.

Dobrovoľné obmedzenia

Dobrovoľné obmedzenia na základe dohody sú v mediálnom sektore zriedkavé. Jednako však medzi vydavateľmi holandskej národnej (celoštátnej) tlače existuje vzájomná dohoda, že nikto neprekročí jednotretinový podiel na trhu tejto tlače. Pravda, dohody konkurentov obyčajne neznamenajú podporu pluralizmu, ale skôr naopak, sú väčšinou nástrojom na zachovanie lokálnych monopolov. Existuje aj systém spolupráce konkurenčných vydavateľov v záujme znížiť distribučné náklady. Vo Švédsku takúto distribúciu subvencuje štát.

V tejto súvislosti možno spomenúť tradíciu uzatvárania dohôd medzi vlastníckmi médií a novinármi o nezávislosti redakčných kolektívov od majiteľov (Rakúsko, Belgicko, Nemecko, Nórsko). Takéto dohody do istej miery vymedzujú konanie vlastníkov a podporujú istý druh pluralizmu v rámci špecifických organizácií. V niektorých prípadoch zasahujú redakčné kolektívy aj do otázok predaja vlastných periodík iným majiteľom.

2. Vytváranie protiváhy voči komerčným médiám

a) Verejnoprávne médiá

Štátny rozhlasový a televízny monopol sa spočiatku chápal ako protiváha amerického komerčného systému médií. Vlády a politici v Európe komerčným médiám nedôverovali a usilovali sa ponechať si elektronické médiá pod svojou kontrolou. Ďalším dôvodom uplatnenia licenčného systému a kontroly bol nedostatok vysielačích frekvencií. Otázka plurality spočiatku nebola aktuálna a naliehavá. Stala sa takou až po rozsiahlej deregulácii a privatizácii európskych elektronických médií v priebehu sedemdesiatych a osemdesiatych rokov. Tým vznikla aj potreba „protiváhy“.

Vo väčšine krajín protiváha neznamenaá nezávislosť od komerčného financovania. Väčšina verejnoprávnych inštitúcií sa nezreikla príjmov z reklamy. Medzičasom sa charakter verejnoprávnych inštitúcií podľa klasického vzoru BBC zmenil. Dnes sa verejnoprávne vysielenie chápe ako samostatný mediálny sektor, odlišný od komerčného, súkromného.

b) Neziskové rozhlasové a televízne stanice

Neziskové (komunálne, alternatívne) rozhlasové a televízne vysielenie sa chápe aj ako istá protiváha komerčnému vysieleniu. V niektorých krajinách sa pre toto vysielenie vyčleňujú vysielačie frekvencie (napr. Francúzsko, Švédsko) na úkor komerčného alebo verejnoprávneho sektora. Regulácia tohto sektora je v jednotlivých krajinách značne rozdielna.

c) Služby internetu

Aj keď sa „služba verejnosti“ väčšinou vzťahuje iba na rozhlasové a televízne vysielenie, mnohé informačné služby internetu majú charakter služby verejnosti. Vývoj však naznačuje, že aj toto médium sa postupom času stane sprostredkovateľom prevažne komerčných služieb.

d) Kultúrna politika

Aj kultúrnu politiku možno chápať ako nástroj na vytváranie protiváhy komerčnému mediálnemu sektoru. Kultúrne inštitúcie sú ako dodávatelia produktov (kultúrne podujatia, priestory, zariadenia) dôležitým partnerom mediálneho sektora. Do kultúrnej politiky možno zahrnúť aj mediálnu politiku, čiže opatrenia na zabezpečenie plurality hodnôt, názorov a informácií.

3. Ekonomická podpora

Nepriame a plošné subvencovanie médií sa všeobecne považuje za vhodnejšiu formu podpory ako priame a selektívne subvencovanie. Dôvod je jednoduchý. Selektívne a priame subvencie môžu byť nástrojom politickej alebo inej manipulácie. V skutočnosti je problém zložitejší a hľadanie optimálneho riešenia je zložité. Plošná podpora totiž znamená, že peniaze dostávajú aj tí, čo už sú silní na trhu. Preto je zabezpečenie plurality otázne.

Skúsenosti ukazujú, že z hľadiska pozitívneho vplyvu na pluralizmus médií (príjajmenej v zmysle zachovania konkurencie na trhu tlače) sa úspešnejšie presadili priame a selektívne subvencie (Švédsko, Nórsko).¹⁵

¹⁵ MURSCHEZ, P.: State Support for the Daily Press in Europe: A Critical Appraisal. Austria, France, Norway and Sweden Compared. In: *European Journal of Communication*, 13(3), 1998, s. 291–313.

Nepriame subvencie sa obyčajne vzťahujú na celé skupiny mediálnych podnikov alebo produktov. Viaceré európske krajiny poskytujú daňové úľavy mediálnemu sektoru, napr. znížené sadzby dane z pridanej hodnoty pre knihy a denníky. Vo Francúzsku majú daňové úľavy aj novinári. V krajinách so štátnym monopolom v oblasti pôšt a telekomunikácií (Belgicko, Švajčiarsko) existujú redukované tarify.

Priama a selektívna podpora produkcie dennej tlače existuje vo Fínsku, v Nórsku a Švédsku, v menšom rozsahu v Rakúsku, Francúzsku a v Taliansku. Selektívnosť pridelovania subvencií sa riadi všeobecne prijatými kritériami, ako sú podiel na trhu, ziskovosť produktov, pričom býva limitovaná určitými podmienkami (napr. dôležitosť periodika na zachovanie plurality tlače a podiel reklamnej plochy – Rakúsko).¹⁶

Priama, ale nie selektívna podpora sa vzťahuje na distribúciu predplácanej dennej tlače v Švédsku a vo Francúzsku.

Relatívne „neutrálnym“ spôsobom subvencií sú tzv. príspevky na rozvoj (nových technológií). Takéto príspevky sa médiám poskytujú v niekoľkých krajinách (napr. v Holandsku, Nórsku a v Švédsku).¹⁷

4. *Transparentnosť*

Transparentnosť sa niekedy chápe ako cieľ, a nie ako prostriedok na dosiahnutie plurality médií. Transparentnosť sa pojmovovo vzťahuje na moc a kontrolu (vlastníctvo), pretože moc do istej miery závisí od disponovania informáciami, ktoré nemusia byť k dispozícii konkurencii. Uplná otvorenosť môže znamenať nedostatok moci.

Vzťahmi medzi transparentnosťou a kontrolou (ovládaním) sa zaoberala správa Európskej komisie v rámci prípravy direktívy o mediálnom vlastníctve. Výsledkom štúdie bol zovšeobecnený prístup ku kontrole mediálnych podnikov, v ktorom sa neberie ohľad iba na formálne vlastníctvo, ale aj na iné aspekty moci (ovládania) – dohody, finančná závislosť, dodávatelia programov a pod.

5. *Monitoring a kontrolné orgány*

Kontrolu transparentnosti, monitoring médií, inštitucionálny dohľad nad pluralizmom a koncentraciou médií možno chápať ako aktívne metódy podpory transparentnosti. Mechanizmus kontroly môže byť najúčinnjším prístupom k riešeniu týchto otázok.

Orgány, ktoré dohliadajú na hospodársku súťaž (protimonopolné úrady), sú vo väčšine krajín zodpovedné aj za mediálny sektor. Okrem toho sú vo viacerých krajinách zriadené orgány, ktorých cieľom je chrániť hospodársku súťaž a/alebo pluralizmus v sektore rozhlasového a televízneho vysielania. Medzi tieto krajiny patrí Belgicko, Nemecko (s nedávno ustanovenou Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medien-

¹⁶ Od roku 1975 rakúsky štát subvencuje dennú a týždennú tlač. Menšiu subvenciu môže na požiadanie dostať každý denník alebo týždenník, väčšiu iba tie tituly, ktoré sú považované za dôležité na zachovanie názorovej rozmanitosti tlače. Posledne menované periodiká musia spĺňať dve podmienky: musia byť obzvlášť dôležité z hľadiska zachovania spomínanej plurality tlače a rozsah reklamy v nich nesmie presahovať 22 % celkovej plochy. V roku 1996 bola rakúska tlač subvencovaná celkovou sumou 265 miliónov ATS (19 miliónov ECU). Pozri BREČKA, S.: Mediálne systémy v Európe – Rakúsko. *Otázky žurnalistiky*, 42, 1999, č. 1, s. 69–73.

¹⁷ O subvencovaní médií podrobnejšie pozri BREČKA, S.: Slovenský mediálny trh a potreba jeho ochrany – II. *Otázky žurnalistiky*, 39, 1996, č. 4, s. 293–302.

bereich – Komisia na zisťovanie koncentrácie v oblasti médií), Francúzsko, Taliansko (čoskoro mieni zriadiť orgán, pod ktorého dohľad by patrili aj telekomunikačné spoločnosti), Portugalsko (Alta Autoridade) a Veľká Británia (s veľmi silnými inštitúciami). Väčšina krajín strednej a východnej Európy má svoje „rady pre rozhlasové a televízne vysielanie“, ktoré pridelujú vysielacie licencie a kontrolujú dodržiavanie zákona a licenčných podmienok.

Dôležité miesto v procese kontroly patrí medzinárodným organizáciám. Ako sme už spomenuli, Rada Európy už dávno pocítovala potrebu skúmať, analyzovať a diskutovať o opatreniach proti monopolistickým tendenciám v mediálnom sektore. Aj Európska komisia jasne demonštrovala snahu pôsobiť ako monitorovacia agentúra v tejto oblasti a podporovať analýzy procesov monopolizácie, aj keď jej zámery sa doteraz nepodarilo celkom realizovať.

Národné mediálne politiky

Profesor Karl Erik Gustafsson¹⁸ z univerzity v Göteborgu upozorňuje na paradoxnú zmenu mediálnej politiky európskych krajín v poslednom období. Zatiaľ čo sa európske krajiny integrujú ekonomicky i politicky, národné mediálne politiky čoraz viac zdôrazňujú rolu národných médií. Domáce mediálne podniky sa dostávajú pod ochranu národných vlád, a to i na úrok plurality vo vlastnej krajine. Tento vývoj má ďalekosiahle dôsledky:

- zväčšuje sa tolerancia voči koncentrácii na národnej úrovni (Veľká Británia, Nemecko, Francúzsko), rastú podiely najväčších mediálnych podnikov na domácom trhu,
- zväčšuje sa odpor (najmä niektorých) krajín voči medzinárodným regulačným opatreniam s argumentom, že obmedzovanie rastu domácich mediálnych podnikov znižuje ich konkurencieschopnosť na medzinárodnom trhu (najmä vo vzťahu k USA a Japonsku).

Koncentrácia médií je zložitý a rozporuplný problém, s ktorým sa legislatívne úpravy v jednotlivých krajinách vyrovnávajú veľmi diferencovane. Snaha o jednotný celoeurópsky prístup k regulácii koncentrácie médií zatiaľ nebola úspešná. Ani Rada Európy, ani Európska únia doteraz nedokázali vypracovať právny dokument, ktorý by mohol byť východiskom a právnym rámcom na úpravu národných mediálnych zákonov. Príčinou nie je len zložitost problematiky, ťažkosti s dokazovaním priamych súvislostí medzi koncentraciou médií a ich obsahovou pluralitou, ale aj snaha viacerých krajín nepodriaďiť sa celoeurópskym reštriktívnym opatreniam, ktoré by vlastne znížili konkurencieschopnosť ich mediálnych podnikov na medzinárodnom (svetovom) trhu.

Vzhľadom na tieto skutočnosti právna úprava koncentrácie médií a v jej rozsahu aj úprava súbežného vlastníctva zostáva naďalej v kompetencii národných vlád. Táto úprava je však v jednotlivých krajinách značne odlišná, pretože musí rešpektovať špecifické podmienky národných mediálnych trhov.

¹⁸ WEINBULL, L. – GUSTAFSSON, K. E.: The Swedish Media Landscape in Transition. In: <http://www.nordicom.gu.se/books/nmt97.html>

Pri príprave zákonných ustanovení o koncentrácii médií na Slovensku preto nemožno postupovať metódou jednoduchého preberania európskych vzorov. Treba dôkladne analyzovať situáciu na slovenskom mediálnom trhu a prijať opatrenia, ktoré by zabezpečovali pluralitu médií v konkrétnych podmienkach. Tieto opatrenia by sa nemuseli obmedzovať iba na právne úpravy, ale zahŕňať širšiu škálu nástrojov zabezpečovania plurality médií v súlade s pripravovanou masmediálnou koncepciou Slovenskej republiky.

Adresa autora: PhDr. Samuel Brečka, Národné centrum mediálnej komunikácie – Sekcia mediálneho výskumu, Pionierska 4, 812 46 Bratislava. T + F: 44 37 22 94, e-mail: nsu@ncmk.sk

Media Concentration and its Regulation in Europe

SAMUEL BREČKA

Keywords: concentration – media concentrations – media concentration and pluralism – legal regulation of the media concentration – the Council of Europe – the European Union – common approach to the media concentration – regulation of the media concentration in the EU member states – national media policies – prepared legal regulation of the media concentration in Slovakia

The author analyses and summarises approaches of the European countries and European international organisations to the regulation of media concentrations. First he explains the basic concepts “concentration” and “media concentration and pluralism”. Then he presents former and present efforts of the Council of Europe and European Union to create a legal framework for the regulation of media concentration in Europe. Further the author describes a set of measures to prevent media concentrations and to maintain media plurality, and implementation of these measures in European countries. In the closing part, he mentions controversial directions of the national media policies.

*Media concentration is a difficult and controversial problem. Legal regulations in European countries try to solve this problem in a very diverse way. European efforts **towards a common approach to media concentration failed. Neither the Council of Europe, nor the European Union did manage to prepare a legal instrument that would be a starting point and legal framework for national legislation in this field. One reason is that the relationships between these kinds of power and media concentration in terms of content***

are very complex: it is extremely difficult to predict the consequences of any kind of change in the power structure for the content. Another argument says that international regulations would obstruct the natural growth and consolidation of successful and profitable media corporations, to the detriment of European competitiveness (in relation to the US and Japan).

This is why the legal regulation of media concentration (as well as regulation of cross ownership) remains in the hands of national governments. Moreover, this regulation is very different because it has to respect specific conditions of the national media markets.

This means, Slovak legislators cannot simply choose some examples from European countries to establish a national regulation of media. It is necessary to analyse in depth the situation on the Slovak media market and to take measures that would guarantee the media plurality in these specific conditions. These measures should not be restricted to the legal regulations only but include more wide scale of tools to ensure media plurality in the harmony with prepared media policy conception of the Slovak Republic.