

Európska audiovizuálna regulácia¹

Monika Metyková

Článok pojednáva o audiovizuálnej politike vytváranej dvomi nadnárodnými európskymi inštitúciami: Európskou komisiou a Radou Európy. Konkrétne sa jedná o analýzu Direktívy 89/552/EC Európskej únie, takzvanej Televízie bez hraníc a Európskeho dohovoru o cezhraničnej televízii, ktorý vznikol v rámci Rady Európy. Závaznosť týchto dvoch nástrojov audiovizuálnej politiky sa značne líši. Z charakteru Európskej únie jasne vyplýva, že direktíva Televízia bez hraníc je závažnejšia a nadriadená Európskemu dohovoru, v rámci Rady Európy je však možné presadiť princípy, ktoré nie sú prípustné v rámci Európskej únie.

Audiovizuálna politika Európskej únie

Podľa Collinsa (1994) zohrávajú pri vytváraní audiovizuálnej politiky Európskej únie dôležitú úlohu tri faktory. Predovšetkým rozpor medzi úpravami presadzujúcimi kultúrnu rozmanitosť a úpravami podporujúcimi kultúrnu jednotu v rámci Európskej únie. Druhým faktorom je rozkol medzi liberálnymi (tržnými) a intervenčnými spôsobmi dosiahnutia cieľov audiovizuálnej politiky Európskej únie. Liberálny prístup je presadzovaný obzvlášť Spojeným kráľovstvom a generálnymi riaditeľstvami III a IV (vnútorný trh a voľná súťaž) Európskej komisie. Na druhej strane je intervenčný prístup presadzovaný obzvlášť Francúzskom a generálnymi riaditeľstvami X a XIII (kultúra a informačné technológie) komisie. Tretí faktor predstavuje jednanie medzi rôznymi inštitúciami (v rámci a tiež mimo Európskej únie), ktoré zohrávajú úlohu v procese tvorby audiovizuálnej politiky.

Predtým než pristúpime k vlastnej analýze direktívy je dôležité identifikovať všeobecné ciele a princípy audiovizuálnej politiky Európskej únie. Komisár Európskej komisie Marcelino Oreja v memorande z 30. 7. 1997 uvádza, že audiovizuálna politika Európskej únie má dva ciele: vytvoriť „skutočne európsku audiovizuálnu oblasť a urobiť ju životaschopnou“ a „presadiť stratégiu na posilnenie európskeho audiovizuálneho priemyslu.“ Dôraz na audiovizuálnu oblasť ako na priemysel je zjavný aj v správe Zvláštnej skupiny pre audiovizuálnu politiku z roku 1998 podľa ktorej je potrebné „argumentovať za uvoľnenie zbytočne reštrikčných opatrení hlavne z toho dôvodu, že zdarma vysielané terestriálne služby musia zostať konkurencie schopné s radom nových služieb, ktoré sa objavujú v dôsledku zvýšenej kapacity všetkých okruhov.“²

V audiovizuálnej politike Európskej únie Collins nachádza tri zásadné iniciatívy: iniciatívu na vytvorenie jednotného, integrovaného voľného európskeho trhu (direktíva Televízia bez hraníc), iniciatívu o štandardoch satelitného vysielania a nakoniec iniciatívu na podporu audiovizuálnej výroby a distribúcie (tzv. program MEDIA). Z týchto troch iniciatív je pre ciele tohto článku najdôležitejšia už spomínaná direktíva Televízia bez hraníc.

Televízia bez hraníc³

1) Článok je prepracovanou a skrátenou verziou článku Regulation of public service broadcasting: The European Framework. In Štětka, V. a Volek, J.: *Média a realita 2002*. FSS MU, Brno, 2003. Pokiaľ nie je uvedené inak boli všetky preklady prevedené autorkou.

2) Audiovisual policy: progress and prospects. <http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis>

3) Úplný názov direktívy je Direktíva 89/552/EEC vymedzujúca koordináciu určitých úprav stanovených zákonom, reguláciou a správny konaním v členských štátoch týkajúcich sa prevádzkovania televízneho vysielania. Táto analýza vychádza z anglického textu Direktívy 89/552/EEC a tiež z novelizovanej Direktívy 97/36/EC z 30. júna 1997. Novela sa týka hlavne ustanovení o významných udalostiach. Ustanovenia, o ktorých pojednáva tento článok, neprešli novelizáciou zásadnými zmenami.

Schváleníu direktívy predchádzal konzultačný proces, ktorý začal v roku 1984 vydaním „Green paper on the Establishment of the Common Market for Broadcasting, especially by Satellite and Cable“ (konzultačný dokument o ustanovení jednotného trhu pre vysielanie, obzvlášť satelitné a káblové). Collins podrobne analyzuje konzultačný proces a vytvorenie direktívy, pre ktoré je charakteristické meniace sa vyváženie síl medzi prívržencami liberálneho a intervenčného prístupu. Konečné znenie direktívy

obsahuje viac ustanovení, ktoré podporujú „intervenčné“ ciele než liberálne, žiadny z intervenčných ustanovení nie je tak zásadne dôležitý ako článok 2, ktorý v konečnom dôsledku odníma suverenitu členských štátov nad vlastnými národnými televíznymi systémami. Navyiac intervenčné ustanovenia v direktíve (ako napr. kvóta stanovujúca podiel programov európskeho pôvodu) sú všeobecne slabé. [...] Direktíva bola vskutku popísaná ako „víťazstvo pre komerčné sily a pre tých, ktorí zastávali politiku nepriaznivú pre intervencie“ (Collins, 1994: 69)

Je dôležité poznamenať, že pri vytváraní direktívy sa uplatnila tzv. emisná teória podľa ktorej musia prevádzkovatelia vysielania vlastniť vysielacie práva iba v krajine, z ktorej vysielanie pochádza.⁴

Collins (1994: 69) zhrnul ciele direktívy nasledujúcim spôsobom: vytvoriť jednotný trh pre televízne vysielanie a programovú ponuku; napomôcť nezávislým výrobným a distribučným spoločnostiam, obzvlášť malým a stredne veľkým spoločnostiam; stimulovať audiovizuálny sektor v krajinách s malou výrobnou kapacitou a/alebo obmedzeným jazykovým územím; stanoviť minimálne štandardy pre televíznu reklamu a sponzorovanie; zakázať reklamu na určité výrobky, vrátane tabaku a regulovať televíznu reklamu na alkohol; ustanoviť kvótu na programy európskeho pôvodu a umožniť členským štátom, aby stanovili špecifickú reguláciu vzťahujúcu sa na jazyk a na ochranu kinematografie; ustanoviť právo na odpoveď; chrániť mladistvých pred nežiadúcimi programami, obzvlášť násilím a pornografiou.⁵

Najdôležitejším z hľadiska vytvorenia jednotného európskeho audiovizuálneho trhu je článok 2 direktívy. Odsek 2 znie: „Členské štáty zabezpečia slobodu príjmu a nebudú na svojom území obmedzovať retransmisiu televízneho vysielania pochádzajúcu z iných členských štátov z dôvodov, ktoré spadajú pod oblasti koordinované touto direktívou.“

Za najdôležitejšie víťazstvo „intervenčného tábora“ sa považuje ustanovenie o takzvaných kvótach na programy európskeho pôvodu. Článok 4, odsek 1 znie: „Členské štáty zabezpečia vhodnými prostriedkami a s prihliadnutím na možnosti, aby prevádzkovatelia vysielania vyhradili európskym dielam, v súlade s článkom 6, väčšinový podiel svojho vysielacieho času s výnimkou času venovaného spravodajstvu, športovým podujatiam, hrám, reklame alebo teletextovým službám a telenákupu. Tento podiel vzhľadom na zodpovednosť prevádzkovateľa vysielania voči verejnosti v oblasti informácií, výchovy, kultúry a zábavy sa má dosiahnuť postupne na základe vhodných kritérií.“ Nie je prekvapivé, že toto slabé ustanovenie neuspokojilo zástancov intervenčného prístupu.

Audiovizuálna politika Rady Európy

4) V protiklade k emisnej teórii stojí komunikačná teória podľa ktorej musia prevádzkovatelia vysielania vlastniť vysielacie práva pre všetky krajiny, v ktorých je ich vysielanie prijímané.

5) Názvy jednotlivých kapitol direktívy sú nasledovné: Kapitola 1: Definície; Kapitola 2: Všeobecné ustanovenia; Kapitola 3: Podpora distribúcie a výroby televíznych programov; Kapitola 4: Televízna reklama a sponzorovanie; Kapitola 5: Ochrana mladistvých; Kapitola 6: Právo na odpoveď; Kapitola 7: Záverečné ustanovenia.

Vo vzťahu k audiovizuálnej politike Rady Európy je nutné stručne pojednať o slobode prejavu, ako ju definuje Európsky dohovor na ochranu ľudských práv a základných slobôd. Práve tento dohovor zásadným spôsobom ovplyvňuje ciele a princípy audiovizuálnej politiky Rady Európy. Svák (2002) zhrnul zásadné črty chápania slobody prejavu v Európskom dohovore na ochranu ľudských práv a základných slobôd ako slobodu zastávať názory a rozširovať informácie alebo myšlienky a slobodu prijímať informácie. Dôležitými ustanoveniami sú ďalej zákaz zásahov štátnych orgánov do tejto slobody s výnimkami stanovenými v oboch odsekoch článku 10 Európskeho dohovoru, neobmedzenosť tejto slobody štátnymi hranicami a prepojenie tejto slobody s povinnosťami a zodpovednosťou.

Z hľadiska legislatívneho procesu je dôležité, že schválenie dohôd Radou Európy vyžaduje ratifikáciu siedmymi členskými štátmi a musí byť špecificky zahrnuté do legislatívy jednotlivých členských štátov. Podľa Collinsa umožnila Rada Európy svojim ministrom „dosiahnuť dohôd a vyvinúť iniciatívy, ktoré sú slabšie a pokrývajú širšie spektrum než iniciatívy presadené v rámci iných ústavných kontextov, napr. Európskej únie“ (1994: 123). Medzi takéto iniciatívy patrí EURIMAGES, európsky fond na podporu koprodukcie a distribúcie kreatívnej kinematografickej a audiovizuálnej tvorby a tiež bilaterálne a multilaterálne dohody, ktoré nebolo možné uzavrieť v rámci Európskej únie. Najdôležitejšou iniciatívou v oblasti audiovizuálnej regulácie, ktorá bola prijatá Radou Európy je Európsky dohovor o cezhraničnej televízii z 5. mája 1989.

Európsky dohovor o cezhraničnej televízii⁶

Príprava právne záväzných ustanovení týkajúcich sa cezhraničného vysielania začala na Prvej ministerskej konferencii o masmediálnej politike v roku 1986. Bezprostredným impulzom k príprave dohovoru bol rozvoj satelitného vysielania a širokofrekvenčných kábelových systémov. Text dohovoru bol otvorený na ratifikáciu 5. mája 1989 a do platnosti vstúpil 1. mája 1993. Vytvorenie direktívy Televízia bez hraníc a európskeho dohovoru o cezhraničnej televízii teda prebiehalo paralelne. V prípade štátov, ktoré sú členmi Európskej únie aj Rady Európy má prioritu direktíva. Pôvodný dohovor bol v roku 2002 revidovaný, aby boli jeho ustanovenia v súlade s ustanoveniami direktívy.⁷

V preambule⁸ dohovoru nachádzame základné východisko a cieľ dohovoru, keď podpísané strany znovu potvrdzujú „svoju oddanosť princípom voľného toku informácií a myšlienok a nezávislosti prevádzkovateľov vysielania, ktoré tvoria nevyhnutný základ ich politiky v oblasti vysielania“⁹ a presvedčenie, že „ustavičný rozvoj informačnej a komunikačnej techniky by mal slúžiť na podporu práva vyjadrovať, vyhľadávať, prijímať a rozširovať informácie a myšlienky z akéhokoľvek zdroja bez ohľadu na hranice.“ Rovnaký princíp je zakotvený v článku 4: „Zmluvné strany zabezpečujú slobodu prejavu a informácie v súlade s článkom 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, zaručujú slobodu príjmu a na svojom území nebudú obmedzovať prevzaté vysielanie programových služieb, ktoré sú v súlade s ustanoveniami tohto dohovoru.“ Je pozoruhodné, že princíp slobody prejavu zohral úlohu aj v znení ustanovenia o spravodajskom vysielaní. Článok 7,

6) Táto analýza je založená na texte European Convention on Transfrontier Television. *European Treaty Series*. 132, 5. 5. 1989 novelizovanej podľa ustanovení in Protocol. *European Treaty Series*. 171, 1. 3. 2002 a doplňujúcej vysvetľujúcej správy.

7) K zmenám došlo napríklad v ustanoveniach týkajúcich sa sponzorovania, reklamy a významných udalostí.

8) Jednotlivé kapitoly dohovoru majú nasledujúce názvy: Kapitola I: Všeobecné ustanovenia; Kapitola II: Ustanovenia týkajúce sa programu; Kapitola III: Reklama; Kapitola IV: Sponzorovanie; Kapitola V: Vzájomná pomoc; Kapitola VI: Stály výbor; Kapitola VII: Doplňujúce návrhy; Kapitola VIII: Prípady údajného porušenia tohto dohovoru; Kapitola IX: Riešenie sporov; Kapitola X: Iné medzinárodné dohody a domáci právny poriadok zmluvných strán; Kapitola XI: Záverečné ustanovenia.

9) Citácie z Európskeho dohovoru o cezhraničnej televízii sú založené na texte dohovoru zverejnenom na <http://www.radaeuropy.sk>

odsek 3 znie: „Prevádzkovateľ vysielania je povinný zabezpečiť, aby spravodajské relácie objektívne uvádzali fakty a udalosti a podporovali slobodné utváranie názorov.“

Okrem princípu prejavu slobody zohral dôležitú úlohu aj koncept plurality. V preambule zmluvné strany potvrdzujú „význam vysielania pre rozvoj kultúry a slobodné vytváranie názorov v podmienkach umožňujúcich zachovať pluralitu a rovnosť možností medzi demokratickými skupinami a politickými stranami.“ Dôraz na pluralitu médií nachádzame v článku 10, odseku 4: „V duchu spolupráce a vzájomnej pomoci, ktorá je vlastná tomuto dohovoru, budú sa zmluvné strany usilovať o to, aby programové služby vysielané alebo prevzaté do vysielania subjektmi alebo pomocou technických prostriedkov podliehajúcich ich jurisdikcii v zmysle článku 3 neohrozovali pluralitu tlače a rozvoj kinematografického priemyslu.“

Ustanovenie týkajúce sa vysielania európskych diel je prakticky identické¹⁰ s podobným ustanovením direktívy Televízia bez hraníc.

Záver

Analýza dokumentov upravujúcich audiovizuálnu reguláciu v rámci Európskej únie a Rady Európy poukázala na zjavné rozdiely v regulačných princípoch a cieľoch týchto dvoch nadnárodných európskych inštitúcií. V prípade Európskej únie sa v audiovizuálnej regulácii jedná predovšetkým o presadenie tržného princípu, ustanovenia týkajúce sa efektívnej komunikácie, slobody slova či kultúrneho poslania médií sú zriedkavé a slabé. Princípy audiovizuálnej politiky Rady Európy predstavujú protipól. Európsky dohovor o cezhraničnej televízii presadzuje predovšetkým slobodu slova, kladie teda najväčší dôraz na vytvorenie

10) Článok 10, odsek 1 „Každá vysielajúca zmluvná strana vhodnými prostriedkami a s prihliadnutím na možnosti zabezpečí, aby prevádzkovatelia vysielania vyhradili európskym dielam väčšinový podiel svojho vysielacieho času s výnimkou času venovaného informáciám, športovým podujatiam, hrám, reklame alebo teletextovým službám. Tento podiel vzhľadom na zodpovednosť prevádzkovateľa vysielania voči verejnosti v oblasti informácií, výchovy, kultúry a zábavy sa má dosiahnuť postupne na základe vhodných kritérií.“

Literatúra:

Collins, R. *Broadcasting and Audio-Visual Policy in the European Single Market*. John Libbey, Londýn 1994.

Consolidated Version of the Treaty on European Union. *Official Journal of the European Communities* C 340, 10. 11. 1997.

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. *Official Journal of the European Communities* L 298, 17. 10. 1989.

Directive 97/36/EC of the European Parliament and of the Council of 30 June 1997 amending Council Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provisions laid down by Law, Regulation or Administrative Action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities. *Official Journal of the European Communities* L 202, 30. 7. 1997.

European Convention on Transfrontier Television. *European Treaty Series* No. 132, 5. 5. 1989. Protocol. *European Treaty Series* No. 171, 1. 3. 2002.

European Ministerial Conferences on mass media policy: Texts adopted. Directorate of Human Rights, Strasbourg 1998.

Explanatory Report to the draft amended European Convention on Transfrontier Television schválený na 18. schôdzi Stáleho výboru (16. –17. apríla 1998).

Svák, J.: Sloboda prejavu v retrospektíve rozhodnutí orgánov Rady Európy. *Právnik*. 3 (141), 2003.

Third Report from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee on the application of Directive 89/552/EEC ‘Television without Frontiers’. Brussels, COM (2001) 9, 15. 1. 2001.

podmienok pre efektívnu komunikáciu. Týmto spôsobom môžeme tiež chápať dôraz kladený na mediálnu rozmanitosť. Môžeme tiež konštatovať, že v audiovizuálnej politike Európskej únie sa prejavuje jasný trend k regulácii zameranej na médiá ako obchodné odvetvie kým v Rade Európy sa presadzuje audiovizuálna politika zameraná na úlohu, ktorú médiá zohrávajú pre občanov žijúcich v demokratických spoločnostiach.

Poznámky: