



## Prípadová štúdia

### Podporuje mediálna politika slobodu a nezávislosť médií? Prípad Slovenska

Andrej Školcak, Mária Hong a Radoslav Kutaš

Škola komunikácie a médií (SKAMBA)

Január 2012

**MEDIADEM je európsky výskumný projekt, ktorý skúma faktory, ktoré prispievajú k rozvoju politik alebo naopak obmedzujú rozvoj politik podporujúcich slobodné a nezávislé médiá.**

Projekt kombinuje výskum založený na prípadových štúdiách vybraných krajín v rámci porovnávania medzi sektormi a typmi mediálnych služieb. Projekt skúma proces vytvárania mediálnej politiky v 14 európskych krajinách, umiestňujúcich ich v primeranom socio-politickom, ekonomickom a kultúrnom kontexte a skúma tiež možnosti a výzvy nastolené novými mediálnymi službami pre slobodu a nezávislosť médií.

Podrobná pozornosť sa venuje aj vonkajším tlakom na konfiguráciu štátnych mediálnych politik, iniciovaných EU a Radou Európy.

### **Ciele projektu**

- Porozumieť tomu, čo vytvára „médiá“ v dnešnom komplexnom svete mediálneho prostredia, ako aj podstatu slobody médií a nezávislosti, a ich význam pre demokraciu.
- Preskúmať, ako sa tvoria a realizujú mediálne politiky a identifikovať tie faktory, ktoré majú vplyv na tento proces.
- Identifikovať regulačné modely, ktoré podporujú slobodu médií a nezávislosť médií.
- Zaangažovať regulačné prostredie a občiansku spoločnosť v záujme reflexie primeraných regulačných reakcií a výziev, pochádzajúcich z realizácie slobody a nezávislosti médií.
- Formulovať konkrétne politické odporúčania pre štátnych a neštátnych aktérov, EÚ a Radu Európy, týkajúce sa rozvoja politik, ktoré prispievajú k slobode médií a nezávislosti.

© 2012

### **Vyhlásenie**

Informácie obsiahnuté v tomto dokumente sú výlučnou zodpovednosťou autorov a nemusia nevyhnutne odrážať názory Európskej komisie.

Táto štúdia je skrátená verzia pôvodnej štúdie v anglickom jazyku. V dôsledku spätného prekladu mohlo miestami dôjsť k miernej zmene pôvodne citovaných slovenských textov.

Štúdia vznikla v rámci projektu MEDIADEM s finančnou podporou 7. rámcového programu pre vedu a výskum EÚ – Sociálno-ekonomické vedy a spoločenské vedy a Agentúry na podporu výskumu a vývoja.



## Obsah

Zhrnutie.....	4
1. Úvod.....	5
2. Aktéri a hodnoty mediálnej politiky .....	7
3. Štruktúra mediálneho trhu.....	23
4. Zloženie a rôznorodosť mediálneho obsahu .....	37
5. Novinárska profesia .....	47
6. Záver .....	55

## Zhrnutie

Mediálna politika na Slovensku nepodporuje slobodu a nezávislosť médií, ale uprednostňuje alebo sa pokúša vyrovnávať rôzne protichodné základné hodnoty, a to tak na úrovni jej vytvárania, ako aj na úrovni realizácie. Existuje však jedna výnimka - Ústavný súd, ktorý v minulosti preukázal dlhodobý, relatívne konzistentný a stále liberálnejší záväzok k ochrane a podpore slobody prejavu v médiách a prístupu k informáciám na Slovensku. Nepriamo zohráva dôležitú úlohu aj Európsky súd pre ľudské práva, ktorý určuje základné normy v týchto otázkach. Hlavný vnútorný regulačný orgán - Rada pre vysielanie a retransmisiu - preferuje trochu obmedzenú slobodu médií. Mediálna politika na Slovensku je v oblasti štrukturálnej regulácie médií z veľkej časti tvorená skôr náhodne, než podľa jasnej stratégie. Pokiaľ ide o reguláciu obsahu, opatrenia sú viac plánované a podporujú diverzifikáciu mediálneho obsahu na Slovensku. Úloha politických, firemných, ekonomických alebo iných záujmov pri tvorbe a realizácii politiky je pomerne obmedzená a je do veľkej miery závislá od vlády pri moci. Úloha hlavnej novinárskej organizácie sa vníma rozporuplne, s veľmi malou prestížou medzi väčšinou novinárov a s malým vplyvom na formuláciu a implementáciu mediálnej politiky (prostredníctvom Tlačovej rady). Úspešnejším a významnejším v procese tvorby politiky sa zdá byť zákulisné lobovanie, vrátane lobingu v parlamente. Verejná diskusia o otázkach mediálnej politiky je obmedzená na malý okruh odborníkov a tém, zvyčajne s chudobnou argumentáciou a častejšie emocionálnejšia než racionálna.

Štúdia tiež navrhuje niekoľko riešení na zlepšenie všeobecnej situácie na Slovensku, ktorá by ďalej posilnila úlohu médií a v konečnom dôsledku zabezpečila väčšiu slobodu a nezávislosť pre médiá.

## 1. Úvod<sup>1</sup>

Táto správa poskytuje prehľad o kľúčových aktéroch pri vytváraní a realizácii mediálnej politiky a informácie o vplyve ekonomiky, záujmových skupín, Rady Európy (RE), Európskej komisie (EK), *acquis* EÚ a technológií na mediálnu politiku na Slovensku. Cieľom tejto správy je vysvetliť a normatívne zhodnotiť hlavné vplyvy, ktoré ovplyvňujú formuláciu a implementáciu mediálnej politiky na Slovensku a preskúmať, či táto politika pomáha alebo bráni slobodnému a nezávislému pôsobeniu médií na Slovensku.

Časť *Aktéri a hodnoty mediálnej politiky* sa zaoberá kľúčovými otázkami a problémami, ktorým čelia hlavní činitelia, ktorí sa podieľajú na rozvoji mediálnej politiky a jej aplikácii; skúma hodnoty a priority, ktoré sa považujú za podstatné v procese vytvárania a implementácie mediálnej politiky. Identifikovali sme štyroch (resp. *de facto* päť) kľúčových aktérov, u ktorých sa zaujímavo prejavujú normatívne hodnoty. Zistili sme, že súdy majú veľmi dôležitý, ale nejednoznačný vplyv na slobodné a nezávislé pôsobenie médií na Slovensku. Hlavný regulačný orgán, Rada pre vysielanie a retransmisiu (RVR) je hodnotovo konzervatívna a relatívne bráni slobodnému a nezávislému pôsobeniu médií na Slovensku. Ďalšie dva kľúčové orgány (alebo tri), ktorý ovplyvňujú podobu implementácie mediálnej politiky odrážajú vo svojej tvorbe mediálnej politiky sociálne a stranícko-ideologické normatívne hodnoty (alebo ich nedostatok).

Časť *Štruktúra mediálneho trhu* skúma prípravu a uplatňovanie právnych predpisov a ďalších nástrojov politiky, týkajúcich sa nastavenia mediálneho trhu a mediálnych výstupov (tradičných i nových médií) na Slovensku. V tejto oblasti sa nevyskytujú žiadne zásadné alebo neobvyklé problémy. Vplyv záujmových skupín je relatívne nízky a niektoré ďalšie problémy (napr. nedostatok transparentnosti vlastníctva rozhlasového a televízneho vysielania v tretej, alebo dokonca nižšej úrovni vlastníckej štruktúry, t.j. po sebe idúcich vlastníkov v reťazci vlastníctva), možno nájsť aj v iných krajinách. Historicky sme zaznamenali prechod od jedného teoretického modelu mediálnej politiky do iného. Okrem toho, v prípade tlače sa dá hovoriť o jednom modeli, zatiaľ čo v prípade rozhlasového a televízneho vysielania - najmä verejnoprávnych médií, o inom.

Časť *Zloženie a rôznorodosť mediálneho obsahu* sa zameriava na formuláciu a uplatňovanie právnych noriem a motivačných opatrení týkajúcich sa zloženia a rôznorodosti mediálneho obsahu, a to v tradičných i nových mediálnych službách. V tejto časti sme predovšetkým porovnali obsahové analýzy médií s regulačným rámcom rovnakého média. Inými slovami, zaujímali sme sa o to, ako, ak vôbec, regulačné opatrenia ovplyvňujú médiá. Po druhé, porovnali sme postoje rôznych úrovní súdov na jednej strane a hlavného regulačného orgánu na druhej strane, k slobode prejavu a tlače.

Časť *Novinárska profesia* sa zaoberá vzdelávaním a charakterom novinárskej profesie a tým, do akej miery ju formujú vonkajšie a vnútorné sily. Identifikovali sme rôzne menšie i väčšie problémy v tejto oblasti, ale tiež sa nám podarilo napadnúť niektoré zaužívané „pravdy“ o novinárskej profesii a vyvrátiť niektoré politické riešenia, ktoré boli navrhnuté s cieľom zlepšiť úroveň žurnalistiky na Slovensku.

---

<sup>1</sup> Túto prácu čiastočne podporila Agentúra na podporu výskumu a vývoja na základe zmluvy č DO7RP-0022-10. Výskumnú pomoc poskytli Ľubica Gáľlová, Matej Žofaj, Kristián Klima a Andrej Miklánek. Zvláštne poďakovanie patrí Dr. Evangelii Psychogioupoulou pre jej rozsiahle cenné podnety pri revízii predchádzajúcich verzií tohto dokumentu. Do slovenského jazyka preložila Mgr. Ľubica Gáľlová.

Správa je založená na podrobnom výskume, a to nielen primárnych a sekundárnych zdrojov, ale tiež viac ako 40 rozhovorov s odborníkmi v oblasti médií a expertmi z rôznych oblastí. Okrem toho sme využili internetový dotazník obsahujúci dvadsať otázok, ktorý sme poslali viac ako 200 profesionálom zo všetkých typov médií (na miestnej, regionálnej a štátnej úrovni) a s celoštátnou pôsobnosťou (pre všetky kraje v krajine) (podiel odpovedí 25 %). Niektoré časti správy prešli externým procesom hodnotenia, čo sa ukázalo byť veľmi užitočné a zvýšilo celkovú kvalitu správy.

Najnáročnejšou časťou výskumu bolo hodnotenie významu a pravdivosti spoločenského (mediálneho, odborného, akademického) diskurzu. V tomto úsilí médiá slúžili ako maják, ktorý naznačil možné problémy, ale niekedy ich zveličil alebo podcenil a, samozrejme, málokedy ponúkol ich hlbšiu analýzu.

## 2. Aktéri a hodnoty mediálnej politiky

Hlavnými orgánmi v procese formulovania mediálnej politiky sú Ministerstvo kultúry (MK) a Národná rada Slovenskej republiky (NR SR). MK pripravuje najviac stratégií a návrhov zákonov (niekedy dokonca s tichou podporou Rady pre vysielanie a retransmisiu (RVR). NR SR schvaľuje tieto návrhy, alebo niekedy pripravuje vlastné návrhy, podobne volí členov RVR a nepriamo usmerňuje a dohliada na hlavný regulačný orgán médií - RVR. Niekoľkokrát v minulosti sa stalo, že výkonná moc - v snahe obísť štandardné procesy tvorby politiky – predložila vládne návrhy zákonov prostredníctvom poslancov.

Zvláštnym prípadom je koaličná rada (KR) - najvyšší politický orgán, ktorý naznačuje základné aspekty mediálnej politiky. KR (alebo skôr politické strany, ktoré vytvárajú KR) má kvázi-odborné skupiny, obvykle zložené z profesionálnych politikov, ktorí sa špecializujú na niektoré otázky, vrátane médií, a ideologicky blízkych aktivistov. Vláda (prostredníctvom MK) a NR SR rešpektuje rozhodnutia KR a/alebo hlavné politické ciele, ktoré sú uvedené v Programovom vyhlásení vlády, ktoré vzniká najneskôr do 30 dní po vzniku vlády.

Hlavným aktérom pri realizácii mediálnej politiky sú súdy a RVR. Súdy vo svojich rozhodnutiach určujú hranice slobody prejavu v médiách, ako aj podmienky pre prístup k informáciám vo všeobecnosti. Súdnicstvo tiež pomerne často mení alebo potvrdzuje regulačné rozhodnutia RVR.

RVR je (polo)štátny regulačný orgán pre digitálne/elektronické médiá, ktoré sú najvýznamnejším mediálnym segmentom na Slovensku. RVR prijala v minulosti niektoré rozhodnutia, ktoré považovali novinári, odborníci a politici (vrátane premiérky) za kontroverzné a určite obmedzili slobodu slova a médií. Malú - ale možno rozhodujúcu - časť rozhodnutí RVR, ktorá sa týkala slobody prejavu a médií, súdy zmenili. RVR niekedy slúži ako „technický“ nástroj na vytváranie mediálnej politiky MK. Inými slovami, RVR niekedy na žiadosť MK pripravuje návrhy právnych predpisov pre elektronické médiá.

Ochrana a podpora slobody prejavu a slobody informácií isto nepredstavujú kľúčové prvky ani dlhodobú stratégiu rozvoja a implementácie mediálnej politiky vyššie uvedených inštitúcií na Slovensku. Iba jedna inštitúcia - Ústavný súd (ÚS) ako súčasť súdnicstva - historicky preukázala dlhodobé úsilie v oblasti ochrany a podpory slobody prejavu a médií, ako aj v prístupe k informáciám na Slovensku.

Zdá sa, že ústavné predpisy týkajúce sa slobody prejavu a slobody informácií však samé o sebe nemajú vplyv na prijatie konkrétnych regulačných vzorov pre médiá na Slovensku. Väčší vplyv má tradícia, zahraničné príklady/smernice a tlak štátu v oblasti regulácie. Napríklad, vysielatelia tvrdia, že by vo vysielaní zaviedli samoreguláciu, pokiaľ by neexistovala štátna regulácia. Podobne vydavatelia radšej zaviedli samoreguláciu v oblasti tlače skôr, ako bola zavedená štátna regulácia. Inzerenti tiež zaviedli samoreguláciu, aby zabránili štátnej regulácii v tejto oblasti a nasledovali zahraničné príklady.

Treba tiež poznamenať, že v prípade sporov medzi zainteresovanými stranami riadiacich sa samoreguláciou, ako aj medzi zainteresovanými stranami s týmito nástrojmi a tretími stranami, nie je obsah prijatých pravidiel predmetom súdneho posúdenia. V prípade verejnej (štátnej) regulácie je, samozrejme, možný súdny zásah (a vysielateľ sa môže odvolať na Najvyšší súd (NS), alebo v niektorých prípadoch, na krajský súd). Existuje tiež obmedzená

možnosť, že ÚS prijme sťažnosť vysielateľa, alebo vydavateľa, že boli porušené jeho ústavné práva.

## 2.1 Ministerstvo kultúry – menej kompetentné a normatívne bezhodnotové

Zatiaľ čo v polovici deväťdesiatych rokov minulého storočia sa MK pokúsilo doslova riadiť médiá, v druhej polovici deväťdesiatych rokov minulého storočia a po roku 2000 im dalo slobodu, ale nie podporu (s určitými výnimkami). MK malo v období za sociálnodemokratického ministra M. Maďariča (2006-2010) a liberálneho ministra D. Krajcera (2010-2012) jasné, aj keď čiastočne protichodné, ciele v oblasti mediálnej politiky. Sociálno-demokratický minister sa na jednej strane zamerlal na viacdrojové financovanie, ako aj efektívny výber koncesionárskych poplatkov na podporu médií verejnej služby (MVS) a nezávislej audiovizuálnej produkcie, a na druhej strane, na prísnejšie pravidlá týkajúce sa spravodajstva a na ďalšie práva jednotlivcov a inštitúcií, ktoré sa cítili poškodené spravodajstvom médií. Liberálny minister sa zamerlal na stabilné, ale tiež viac štátom podporované financovanie MVS a vyššiu efektívnosť a zároveň na liberálnejšie pravidlá v spravodajstve.

MK, ako hlavný orgán definujúci hodnoty v tvorbe mediálnej politiky, (nielen) za vlády I. Radičovej (leto 2010 - jar 2012), prijal zastrešujúci princíp *efektívnej* (zdôraznený v roku 2010 v Programovom vyhlásení vlády) MVS (pozri Návrh zákona, 2010, Krajcer, 2010 a Programové vyhlásenie vlády na roky 2010-2014). Tento nový legitímny dôraz na efektívnosť nutne vytvoril nový dlhodobý legitímny tlak na MVS, čo však potenciálne ohrozuje ich slobodu a nezávislosť. Tlak na MVS existoval vždy: spočiatku najmä politický, v súčasnosti sa tieto tlaky týkajú efektívnosti alebo financovania všeobecne, vrátane tlakov záujmových skupín. Minister kultúry D. Krajcer otvorene priznal vplyv politických a záujmových skupín, zásah do fungovania MVS, rovnako ako celkové neefektívne riadenie (aj keď toto tvrdenie bolo pravdivé len sčasti, pretože legislatívou bola vytvorená prekážka, ktorá neumožňovala ich efektívne riadenie).

Zatiaľ sa však zdá, že duálny systém, v ktorom sú súkromné médiá viac či menej prirodzenou protiváhou MVS v liberálnej demokracii a ktorý vyvažuje negatívne rysy komerčne orientovaných médií v posledných dvadsiatich rokoch - od jeho zavedenia - nie je otvorene spornou hodnotou. „Zaklínadlo“ MVS je však často len neúprimným sľubom rôznych vlád. Taktiež, táto politická hodnota (duálny systém a – v súčasnosti – jeho efektívnosť), sa môže chápať ako smerovanie ku konzervatívnej mediálnej politike – stavu, ktorý bráni novej organizácii mediálneho systému na Slovensku.

Na Slovensku je málo významných a inovatívnych akademických úvah o mediálnej politike vo všeobecnosti a obzvlášť o MVS (Školkay, 2006). Napríklad, ako zdôraznil Šipoš (2010a), dokonca aj oficiálna, 551-stranová dlhodobá „vízia“ a „stratégia rozvoja“ slovenskej spoločnosti, pripravená väčšinou vedcami zo Slovenskej akadémie vied začiatkom roku 2010, zdôraznila iba negatívne aspekty súkromných médií, zatiaľ čo MVS prezentovala ako ideálne médium. Inými slovami, aj vládou podporovaný a rozsiahly strategický materiál mal pochybnú vedeckú a praktickú kvalitu, v ktorom boli súkromné médiá prezentované väčšinou negatívne, zatiaľ čo MVS boli prezentované utopicko-normatívnym spôsobom, ale bez riadneho vecného hodnotenia reálneho stavu a/alebo návrhu spôsobu, ako dosiahnuť tento ideálny stav.



Okrem toho, aj keď takmer každé MK zriadilo svoj poradný orgán a iné orgány zamerané na médiá, tieto orgány väčšinou slúžili ako nezávisní komentátori hlavných politických iniciatív. Hoci MK za liberálnych ministrov F. Tótha (2005-2006) a R. Chmela (apríl - júl 2006) pripravilo Stratégiu štátnej kultúrnej politiky, vrátane návrhu Akčného plánu, neobsahovala nič o budúcnosti MVS a iba niečo málo o podpore menšinových médií. Napriek ambícii stať sa dlhodobým programom nezávislým od parlamentných volieb, táto stratégia zanikla s nástupom novej vlády v tom istom roku.

Predchádzajúca snaha, ešte objemnejšia Deklarácia NR SR o ochrane a zabezpečení rozvoja mediálneho prostredia, pripravená pod záštitou liberálneho ministra M. Kňažka v roku 2001, tiež nebola úspešná vo vytváraní konsenzu o dlhodobej mediálnej politike.

Niet potom divu, že v tomto nekonsenzuálnom a neprofesionálnom prostredí sa postup vlády I. Radičovej pri dosahovaní cieľa „posilnenia“ verejnoprávneho charakteru a zvýšenia efektívnosti týchto médií tiež stal kontroverzným (pozri kapitolu 3).

Pre sektor tlače bola v rokoch 2010/2011 pripravená novela tlačového zákona, ktorá bola schválená v máji/júni 2011. Táto novela zmiernila niektoré povinnosti tlačových médií v prípade práva na odpoveď/opravu a zrušila niektoré finančné náhrady v prípade porušenia týchto práv. Celkovo môžu byť tieto zmeny vnímané ako pozitívny krok smerom k slobodnej a samostatnej práci médií. Napriek tomu, niektoré z týchto zmien predstavujú kroky, ktoré neboli ani potrebné, ani vhodné pre racionálnu verejnú politickú diskusiu. Napríklad, zmeny tlačového zákona obmedzili zákonné práva verejných činiteľov na odpoveď alebo komentár k vecným vyhláseniam týkajúcim sa ich verejnej činnosti. Túto zmenu požadovala vtedajšia opozícia (vo vláde počas prípravy tejto novely). Je zrejmé, že vydavatelia boli proti akémukoľvek právu na odpoveď. Zástupcovia rôznych predchádzajúcich opozičných politických strán, ktoré kritizovali tlačový zákon prijatý za vlády R. Fica ako obmedzujúci slobodu tlače, výrazne zmenili svoj názor na vyššie uvedené otázky, len čo sa dostali do vlády/parlamentu (Hrabko, 2011). Tento prípad ďalej vysvetľuje, že kritika mediálnej legislatívy opozíciou má pomerne často skôr politický než profesionálny charakter. Stručne povedané, mediálna legislatíva nie je bez politizácie - v skutočnosti je opak pravdou. Preto slobodný a nezávislý rozvoj médií naráža na prekážku spolitizovanej a účelovej mediálnej legislatívy, ktorá neslúži širšiemu verejnému záujmu.

Ak to zhrnieme, pozícia MK SR ako a priori politického orgánu dáva zamestnancom neutrálne normatívne hodnoty v oblasti mediálnej politiky. Ciele a dosiahnuté výsledky MK do značnej miery ovplyvňuje odborné a ideologické pozadie ministra alebo štátneho tajomníka ako aj ich politická podpora vo vnútri vládnej koalície a politickej strany. Všeobecne platí, že v minulosti sa MK zriedka vnímalo ako politicky a hospodársky významné ministerstvo. Tiež sme sa stretli s opakovanou kritikou od mnohých externých odborných pozorovateľov, ktorí spochybňovali intelektuálne a manažérske schopnosti (a dosiahnuté výsledky) niektorých z jeho popredných štátnych úradníkov.

## **2.2 Parlament – zvrchovaný ale ľahko ovplyvniteľný**

Pretože Slovensko je typickou parlamentnou republikou (aj keď sa po zmene ústavy v novembri 2011 po hlasovaní o vyslovení nedôvery vláde posunulo mierne smerom k polo-prezidentskému systému), NR SR je ústavne najdôležitejším orgánom v štáte. Avšak, v praxi, pretože Slovensko malo v posledných dvoch desaťročiach vždy koaličnú vládu, parlament sa podriaďuje výkonnej moci - vláde (Láštic 2006). Stále však existuje priestor pre ad hoc

politické iniciatívy jednotlivých poslancov alebo malých politických zoskupení. Napríklad, v lete roku 2011, parlament schválil návrh marginálnej skupiny poslancov (OKS - Občianskej konzervatívnej strany), ktorý bude trestať verejné popieranie zločinov komunizmu a fašizmu na rovnakej úrovni ako popieranie holokaustu. Ako sa vyjadril poslanec NR SR za OKS, Peter Zajac (2011b), „sloboda prejavu má v našej krajine - so zreteľom na historické výnimočnosti (singularity) fašizmu a komunizmu - výnimočné postavenie, pretože popieranie zločinov komunizmu a fašizmu je rovnako brutálne ako boli ich zločiny“. Ďalej uviedol, že „trestanie verejného popierania (zločinov komunizmu a fašizmu) je zákonom na ochranu pravdy“ (Zajac, 2011). Ďalší poslanec za túto politickú stranu, Peter Osuský, argumentoval, že bolo potrebné prijať pohľad obetí komunistických a fašistických režimov (Osuský, 2011). V rovnakej dobe táto marginálna skupina konzervatívcov obhajovala novelu zákona o slobode informácií, čím pridala pochybnosti o svojej ideologickej a intelektuálnej konzistencii. Inými slovami, ak človek preferuje slobodný prístup k informáciám, prečo zároveň popiera právo na slobodnú diskusiu o sporných otázkach?

Takto niekedy môžu menšie politické skupiny zbytočne obmedzovať slobodu prejavu pre celú spoločnosť. Hlavnými argumentmi pre obmedzenie slobody slova v parlamentnej debate bolo „zachovanie historickej pamäti“ a „zachovanie pravdy“. Oponenti, vrátane ministra vnútra a niektorých známych historikov (napr. I. Kamenec a D. Kováč) argumentovali, že tieto zmeny v zákonoch sú nepotrebnými krokmi na obmedzenie slobody prejavu a médií, rovnako ako nástrojmi s nejasnou praktickou aplikáciou. I. Kamenec (2011) tvrdil, že tento prístup (regulovať historickú diskusiu prostredníctvom právnych noriem), bol typický pre totalitné režimy. Vyskytol sa tiež formálny právny argument: rovnaké trestné činy bolo možné potrestať v rámci už existujúcich sankcií trestného zákonníka.

Verejná diskusia o tejto téme bola obmedzená, jednostranná a ideologicky motivovaná (podobne ako ďalšie verejné rozpravy, pozri napr. Morvay, 2011, Hanus a Majchrák, 2011:19). Štandardná ľavica argumentovala, že je zavádzajúce porovnávať komunizmus s fašizmom, pretože sú medzi nimi rozdiely v masovej podpore, rovnako ako v intelektuálnej argumentácii. V diskusii tiež zaznelo, že je nesprávne zužovať obe ideológie iba na diktátorské rysy, a, že hoci išlo v oboch prípadoch o diktatúry, bol medzi nimi kvalitatívny rozdiel (Polák, 2011). Avšak, o podstate - prečo nie je najlepším nápadom, že verejné popieranie zločinov komunizmu a fašizmu by malo byť trestným činom – sa naozaj nediskutovalo. Liberálna ľavica sa zamerala - v istom zmysle - na triviálnu skutočnosť, že poslanec za Kresťansko-demokratické hnutie obhajoval v parlamentnej debate polofašistický štátny režim z 2. svetovej vojny (Kasarda, 2011). Stručne povedané, ani tento argument sa nesústredil na podstatu problému.

Ak to zhrnieme, parlament je skrátka formálnym schvaľovacím nástrojom slovenskej koalícnej politiky, vrátane mediálnej politiky. Napriek tomu dokáže schváliť niektoré menšie a nečakané legislatívne iniciatívy, ako ukazuje vyššie uvedený prípad. Uvedený príklad dokumentuje situáciu, kedy bol parlament pripravený diskutovať o rôznych zmenách v Trestnom zákone a skončil schválením nečakaných, ale významných zmien v Trestnom zákone, ktoré obmedzujú slobodu prejavu a tlače, s krátkou (a nie dobre podloženou), politickou a verejnou diskusiou. To tiež vysvetľuje ako (alebo ako výrazne) je možné meniť návrhy právnych predpisov počas parlamentných debát.

Je potrebné uviesť, že existuje aj všeobecná nedôvera medzi poprednými zástupcami médií v kompetencie politikov (poslancov), ktorí tvrdia, že sú odborníkmi na médiá. Aj dôvera občanov voči parlamentu v septembri a októbri 2011 bola pomerne nízka, kedy

parlamentu dôverovala menej než jedna tretina občanov a dve tretiny občanov parlamentu nedôverovali (Mesežnikov a Gyárfášová, 2011: 1).

### **2.3 Súdny – zmätené, bojzlivé, ale tiež strážcovia slobody prejavu a prístupu k informáciám na Slovensku<sup>2</sup>**

Súdny hrajú dôležitú úlohu pri regulácii vysielania, ale ich úloha sa v štúdiách o regulácii často prehliada. Úloha súdov je kľúčová aj v prípadoch urážky na cti a ohovárania (pozri Wilfling a Kováčechová, 2011:33). S istotou možno tvrdiť, že jediným orgánom na Slovensku, ktorého činnosť sa riadi podporou slobody prejavu a slobodu informácií ako zastrešujúcim princípom, je Ústavný súd (pozri Procházka 2009: 40).

Aj keď je ťažké zovšeobecňovať, zdá sa, že väčšina nižších (okresných) súdov má problém s rozhodovaním v prípadoch týkajúcich sa slobody slova/prístupu k informáciám a/verzu ochrany osobných práv. Ide najmä o súdy mimo hlavného mesta, hoci sa objavili aj sporné rozhodnutia senátov krajských súdov a (menej, ale napriek tomu), niektorých senátov NS. Ani ÚS nie je úplne konzistentný vo svojom rozhodovaní z dôvodu občas rôznych súdnych rozhodnutí jeho senátov v rovnakej veci (Fila, 2011, Lalík, 2011), aj keď preferuje slobodu prejavu a tlače vo vzťahu k právam osobností verejného života a požaduje dôslednosť v rozhodovaní iných súdov (PL ÚS 16/05, II. ÚS 80/99). Okrem toho, ani ÚS neponúka jasné pravidlá v prípadoch týkajúcich sa stanovenia primeranej výšky náhrad za morálne škody v prípadoch ochrany osobnej cti a dôstojnosti (pozri III ÚS 238/08, Wilfling a Kováčechová, 2011: 38).

Aj keď všetky súdy tvrdia, že berú do úvahy „všetky aspekty“ súdneho sporu, zdá sa, že mierne uprednostňujú ochranu dôstojnosti/cti, a to najmä v prípade verejných činiteľov (pozri tiež Wilfling a Kováčechová, 2011: 50). Zvlášť nižšie súdy neprikladajú dostatočný význam „poslaniu médií konať vo verejnom záujme“. Súdy väčšinou neposudzujú, či médiá konali v „dobrej viere“ (pozri napr. Ringier Axel Springer Slovakia, a.s. proti Slovensku, 2011; Rádio TWIST, a.s. proti Slovensku, 2006; Klein proti Slovensku 2006)<sup>3</sup>. Problematickosť odôvodnenia tohto právneho prístupu sa ukazuje jasnejšie porovnaním napr. s Českou republikou, ktorá má viac-menej rovnaké právne predpisy a právne tradície, ale prístup českých súdov je liberálnejší (ako aj spoločnosti) a dáva médiám viac práv. Dôkazom je problém nájsť akékoľvek relevantné rozsudky ESĽP týkajúce sa prípadov súvisiacich s českými médiami. Zároveň sa zdá, že rakúske súdy sú viac podobné vo svojom prístupe k slobode prejavu a tlače slovenským súdom (pozri Albert-Engelmann-Gesellschaft mbH proti Rakúsku, 2006; Krone Verlag GmbH & Co KG proti Rakúsku (č. 5), 2008; Verlagsgruppe News GmbH proti Rakúsku, 2006; Österreichischer Rundfunk proti Rakúsku, 2006; Kobenter a Standard Verlags GmbH proti Rakúsku, 2006; Standard Verlags GmbH proti Rakúsku, 2006; Standard Verlags GmbH a Krawagna-Pfeifer proti Rakúsku, 2006; a prípad z roku 2010<sup>4</sup>). Je dôležité spomenúť tento komparatívny rozmer, ktorý stavia slovenské súdy do menej

<sup>2</sup> Túto časť pripomenovala Dr. Lucia Mokrá z Fakulty sociálnych a ekonomických vied Univerzity Komenského v Bratislave.

<sup>3</sup> Pozri judikatúru ESĽP na holandskom Inštitúte pre ľudské práva, <http://sim.law.uu.nl> (dátum prístupu 20. 11. 2011).

<sup>4</sup> Pozri judikatúru ESĽP na holandskom Inštitúte pre ľudské práva, <http://sim.law.uu.nl> a ‘Heiß diskutiertes Thema’ (Horúca téma) (25. 9. 2010), zdroj: <http://www.orf.at/stories/2016396/2016414> (dátum prístupu 20. 11. 2011)

radikálnej a negatívnej perspektívy. Treba tiež poznamenať, že Slovensko zdieľalo veľkú časť svojej novodobej histórie s Českou republikou a Rakúskom.

Náš mini-prieskum medzi novinármi ukázal, že 46 % má rozporuplný názor na úlohu súdov pri ochrane slobodnej a nezávislej práce novinárov na Slovensku, zatiaľčo 30 % tvrdí, že súdy skôr bránia ich slobodnej a nezávislej práci. Iba 3,5 % novinárov verí, že súdy skôr napomáhajú slobodnej a nezávislej práci médií.

Vo všeobecnosti platí, že kvalita a rýchlosť rozhodovania súdov/sudcov na Slovensku sa považuje za nevyhovujúcu (Matijek, 2011). Je tu tiež hlbší problém justície, ktorý úzko súvisí s jej samoreguláciou (Leško, 2011). Predsedníčka senátu NS, sudkyňa Darina Ličková, zhrnula známe dlhodobé problémy slovenského súdnictva ako neprimerane dlhá doba na vydanie súdneho rozhodnutia, nízka kvalita sudcov a ich rozhodnutí, nízka kvalita výkonu súdnych rozhodnutí (napr. vymáhanie sankcií), nízka kvalita administratívneho personálu a nedostatky v systéme priebežného vzdelávania sudcov (Ličková, 2011). Tieto problémy sú zrejmé už viac rokov a zaznamenali ich rôzne vlády. Je pravda, že lepšiu argumentáciu a liberálnejšie rozhodovanie je vidieť u vyšších súdov, najmä NS a ÚS. Panuje tiež zhoda v názore, že NS sa v posledných rokoch viac zapája do otázok súvisiacich s reguláciou vysielania.

Je zrejmé, že problémy súdnictva sú viditeľnejšie a príznačnejšie v prípadoch navzájom si konkurujúcich práv v prípade urážky na cti a ohovárania (údajného alebo skutočného) spáchaných médiami alebo v médiách. V roku 2011 o nefunkčnosti súdneho systému opakovane a otvorene hovorila vláda aj ministerka spravodlivosti. Následne ÚS oznámil svoj zámer zverejniť svoje najdôležitejšie rozsudky a nálezy v skrátenej a zrozumiteľnej podobe (ako know-how) na svojich internetových stránkach.

Kým v minulosti o väčšine prípadov o poškodení dobrej povesti rozhodli súdy v hlavnom meste (kde má sídlo väčšina celoštátnych médií), zmeny v legislatíve v rokoch 2006-2007 vrátili túto právomoc do bydliska, resp. miesta sídla žalobcu. Tento posun významne znížil kvalitu rozsudkov nižších súdov, a to najmä mimo hlavného mesta. Výsledkom je, jednoducho povedané, že nižšie súdy prípad buď zamietnu alebo priznajú finančnú náhradu nemajetkovej ujmy vo výške 10 - 30 tisíc eur. Druhá možnosť je typická (aj keď nie zaručená) v prípadoch, kedy je žalobcom politik, sudca alebo celebrita. Odôvodnenie výšky priznanej nemajetkovej ujmy je znepokojujúce. Hoci v prípadoch týkajúcich sa médií a ochrany charakteru (urážka na cti/ohováranie) boli priznané vysoké sumy ako finančné náhrady nemajetkovej ujmy, pre hlavné médiá (a mediálne domy) nepredstavujú skutočnú hrozbu z nasledujúcich dôvodov (miestne médiá sú zvyčajne veľmi opatrné pri zverejňovaní citlivých informácií vedúcich k novej urážke na cti/ohováranie).

Po prvé, hlavné médiá (najmä, ale nie výhradne elektronické/digitálne médiá) majú dostatočné zisky na pokrytie týchto strát.

Po druhé, konečná výška finančného vyrovnania od vlastníkov médií predstavuje len zlomok požadovanej sumy (a zverejnenej v médiách) a priznanej odvolacím súdom (v priemere sa odhaduje asi na 10 % z pôvodne požadovanej sumy, aj keď v niektorých prípadoch skutočne dosiahla 30 tisíc eur a viac). Je potrebné poznamenať, že pre nepeňažné náhrady v prípadoch na ochranu osobnosti nie sú stanovené žiadne jasné obmedzenia, hoci existujú jasné hranice v prípadoch týkajúcich sa náhrady škody v súvislosti s bolesťou a sťažením spoločenského uplatnenia. Tento limit je stanovený vo výške 122 tisíc eur s ročným navýšením (t.j. táto suma sa zvyšuje každoročne podľa stanovených kritérií), pričom je zaujímavé, že sudcovia a

prokurátori musia dostať náhradu škody vo výške najmenej dvojnásobku sumy uvedenej v zákone, ak sa týka ich pracovných povinností) (Medveďová a Kováč, 2005). V tejto súvislosti je veľmi sporné, či bola použitá rozumná primeranosť, ak slovenský sudca dostal náhradu nemajetkovej škody v prípadoch týkajúcich sa ochrany osobnosti vo výške 100 tisíc eur, a slovenský politik vo výške 30 tisíc eur. Určite je to v rozpore s rozsudkom ESLP Karhuvaara a Iltalehti proti Fínsku (2004)<sup>5</sup>. V tomto prípade ESLP rozhodol, že výška pokút a náhrady škody, pri posúdení v kontexte obmedzeného vplyvu na žalobcov súkromný život, bola neprimeraná.

Po tretie, v mnohých prípadoch boli rozsudky nižších a vyšších súdov zrušené, v niektorých prípadoch aj ESLP. Nakoniec len asi v 20-tich percentách prípadov (odhad) rozhodli sudy naozaj o finančnej náhrade nemajetkovej ujmy v prípadoch urážky na cti a ohovárania v médiách.

Žalujúca strana bola úspešnejšia v získaní verejného ospravedlnenia, pričom úspešných bola asi polovica súdnych prípadov.

Niekedy sa však aj úspešné prípady žalôb v dôsledku urážky na cti/ohovárania považujú za rozporuplné. Zdá sa, že nižšie sudy majú problém akceptovať veľmi dôležitý rozsudok NS (4Cdo 15/03, pozri Justičná revue, príloha, 1/2005, zv.57, 56-60). V tomto rozhodnutí NS veľmi jasne stanovil, za akých podmienok je možné udeliť finančnú náhradu za morálnu ujmu v prípadoch týkajúcich sa ochrany osobnosti: *„...je potrebné vziať do úvahy reakcie .... Túto mieru treba zisťovať dokazovaním... Iba v prípade, ak sa dostatočne preukáže reakcia svedčiaca o znížení dôstojnosti alebo vážnosti v spoločnosti v značnej miere, môže byť fyzickej osobe výnimočne subsidiárne priznaná náhrada nemajetkovej ujmy v peniazoch.“*

Ďalej, pokiaľ ide o výšku odškodnenia za nemajetkovú ujmu, NS uviedol: *„Určenie výšky náhrady nemajetkovej ujmy ... musí vychádzať zo zisteného skutkového stavu a celkom konkrétnych a preskúmateľných hľadísk a relevantných dôkazov, ktoré by vysvetlili ako a akým spôsobom zásah ....znížil dôstojnosť alebo vážnosť osoby v spoločnosti a s akými negatívnymi dôsledkami.“*

Od roku 2009 bol zaznamenaný pokles finančných čiastok požadovaných v prípadoch médií týkajúcich sa urážky na cti/ohovárania. Navyše, hlavné elektronické médiá uprednostňujú mimosúdne vyrovnanie. To zvyčajne znamená nižšiu finančnú kompenzáciu, rovnako ako aj nižšie súdne trovy.

Zároveň je potrebné uviesť, že výnimočne boli novinári stíhaní za urážku na cti a ohováranie na základe trestného práva (napr. Gašparovič 2011).

Boli zaznamenané výnimočné prípady, keď novinári žalovali politikov na základe svojej novinárskej práce. V najznámejšom prípade dosiahla bývalá televízna reportérka verejné ospravedlnenie od bývalého ministra hospodárstva (Šutková, 2008, Kováčechová 2010). Ďalší, pokračujúci prípad sa týka reportéra televízie verejnej služby, ktorý žaloval bývalého ministra zdravotníctva za údajné poškodenie jeho dôstojnosti a cti. Novinár zatiaľ spor prehral na okresnom súde. Najnovší prípad sa týka žaloby novinárky z bulvárneho týždenníka, ktorá sa rozhodla žalovať manažéra národného divadla ako aj divadlo samotné za poškodenie

---

<sup>5</sup> Pozri <http://www.5rb.com/docs/Karhuvaara-v-Finland%20ECHR%2016%20Nov%202004.pdf> (dátum prístupu 23. 11. 2011).

dobrého mena v reakcii na kritické stanovisko manažéra na jej článok uverejnený na internetovej stránke divadla a v profile manažéra na Facebooku.

Významný je zaujímavý súčasný trend, kedy sudy nižších stupňov stále viac berú do úvahy rozhodnutia Tlačovej rady. Súvisí to s tým, že predsedníčka TR je sudkyňa NS a sudcovia ju vnímajú ako kompetentnú/alebo dôveryhodnú kolegyňu. Vyskytol sa tiež prípad, keď sudca Krajského súdu v Banskej Bystrici z vlastného podnetu použil etický kódex ako argument proti neetickému správaniu novinára, ktorý zažaloval bývalého politika. To môže znamenať nie príliš vítaný trend, pretože podkopáva samotné základy samoregulácie - mimosúdny zmier a dobrovoľnú samoreguláciu. Inými slovami, ak sa mieša samoregulácia so štátnou reguláciou prostredníctvom rozhodnutia súdov (čo spôsobuje možný dvojaký trest alebo aspoň používanie etických pravidiel alebo rozsudky súdov), potom nie je dôvod podporovať alebo akceptovať samoreguláciu.

Problém nižších súdov je čiastočne personálny a čiastočne organizačný. V praxi však oba problémy predstavujú veľmi negatívne dôsledky pre slobodu tlače a prejavu. Personálny problém znamená, že niektorí sudcovia majú jednoducho strach z kritiky médií a v médiách, a/alebo sa boja rozhodnúť spravodlivo v prípadoch týkajúcich sa politikov alebo celebrit (napr. ak je navrhovateľom sudca).

Organizačný problém znamená, že sudcovia sa nešpecializujú a teda nemajú hlboké znalosti o tom, ako hodnotiť protichodné záujmy a práva v zložitých prípadoch týkajúcich sa slobody prejavu a ochrany osobnosti.

Preto sa často stáva, že rozsudkom nižších súdov v prípadoch týkajúcich sa poškodenia dobrej povesti chýba akékoľvek logické a fakticky podložené odôvodnenie, alebo je jednostranné, či v podstate chýba, a to najmä v prípade zdôvodnenia priznania určitej sumy ako nemateriálneho odškodnenia (Wilfling a Kováčechová, 2011: 32 - 38 a 50). V mnohých prípadoch nižšie sudy jednoducho ignorujú judikatúru ESLP, hoci právnici opakovane poukazujú na podobné špecifické prípady, o ktorých rozhodol ESLP v minulosti. Nižšie sudy veľmi prísne požadujú korektnosť v spravodajstve a dávajú len malý priestor chybám, aj keď ÚS nedávno priznal právo na primerané mediálne zjednodušenie informácií (Nález IV. ÚS 107/2010). Je iróniou, že nižšie sudy sa vo väčšom rozsahu riadia judikatúrou NS, z obavy, že ich verdikt zruší práve NS.

V posledných rokoch boli prijaté pozmeňovacie návrhy právnych predpisov, ktoré sa týkajú urážky na cti a ohovárania, ktoré ešte viac skomplikovali pozíciu médií (ako najčastejšieho terča žalôb). Po prvé, ako už bolo spomenuté, súdne pojednávania sa konajú v sídle žalobcu. Po druhé, všetky dôkazy musia byť predložené pred prvým zasadnutím súdu. Po tretie, súdny poplatok predstavuje iba 50 % paušálneho poplatku v ostatných civilných veciach.

### **2.3.1 Najvyšší súd**

Úloha Najvyššieho súdu (NS) je dôležitá, pretože je najdôležitejším arbitrom v otázkach regulácie elektronických médií a čiastočne v prípadoch urážky na cti a ohovárania. NS je tiež dôležitý ako posledný arbiter v prípade, že nižšie sudy vydajú protichodné rozsudky alebo rozsudky v rozpore s predchádzajúcou judikatúrou. V prípade NS je to však skôr otázkou náhody než premysleného procesu usilujúceho o zjednotenie judikatúry. A to napriek

skutočnosti, že v prípade RVR má NS databázu, ktorá umožňuje kontrolu súdnych rozsudkov z posledných dvoch alebo troch rokov.

NS je zo zákona povinný vyrovnávať kvalitu rôznych rozhodnutí. Preto je prekvapením, a stále znepokojujúcou skutočnosťou, že niekedy ani senáty NS navzájom nerešpektujú svoje rozhodnutia v regulačných otázkach. Ešte dôležitejšie je, že senáty NS nevysvetľujú ignoráciu rozhodnutí ostatných senátov. Platí to tiež v prípade, kedy je k dispozícii takmer totožné rozhodnutie v danej veci. V skutočnosti existuje mnoho prípadov, kedy rôzne senáty NS rozhodli inak v takmer totožných prípadoch regulácie médií 8Sžo/112/2010 a 3Sžo 200/2010, 6Sžo 55/2010 a 6Sžo 112/2010, 3 SŽ/15/2008 a 5SŽ/20/2010, 2SŽ8 2010 a 3SŽ 6/2010, 3SŽ/18/2010 a 2SŽ 10/2010, 3SŽ 1/2010 a 8SŽ2/2010 a najmenej jeden prípad, kedy rovnaký senát NS rozhodol inak o takmer rovnakom regulačnom probléme. Zaujímavé je, že práve NS by mal zo zákona dbať o konsolidáciu rôznych protichodných rozhodnutí nižších súdov (pozri Majerský, 2007). Niektoré z vyššie uvedených nezrovnalostí možno vysvetliť nedostatkami v právnych predpisoch (napr. chýbajúce prechodné obdobie medzi dvoma zákonmi), alebo rôznymi požiadavkami žalobcu (súdy berú do úvahy len text žaloby na súde, a nie je žiadna zhoda, či by sa súdy mali zaoberať otázkami *ex officio*). Podľa stanoviska predsedníčky správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky JUDr. I. Hanzelovej (email z 15.12.2011) „*problematika regulácie elektronických médií rozhodnutiami Rady a aj súdnymi rozhodnutiami je relatívne nová, v rýchlom vývoji a aj preto je možné predpokladať rozdielny pohľad týchto orgánov na výklad niektorých pojmov. Osobitná náročnosť rozhodovacej činnosti Rady a súdov spočíva aj v nesúrode a nejednoznačnej legislatíve, čo vyvoláva potrebu čiastkových výkladov, postupne sa vyvíjajúcich názorov a riešení. V súčasnosti nie sú vytvorené podmienky pre takú mieru špecializácie sudcov, ktorá by v danej problematike bola želateľná.*“ Predsedníčka priložila aj vysvetlenie niektorých rozdielov v rozsudkoch rôznych senátov NS SR. Avšak podľa stanoviska Barbory Paulínyovej, vedúcej právneho a licenčného odboru Kancelárie Rady pre vysielanie a retransmisiu (email z 15.12.2011), „*stanovisko NS SR sa sústredilo na nepodstatné odlišnosti v skutkových stavoch, ktoré neodôvodňujú pri platnej legislatíve odlišný prístup. Pokiaľ boli pre NS SR natoľko dominujúce, že na základe týchto rozdielov pristúpil k odlišnému posúdeniu veci, bolo nevyhnutné dať správnenému orgánu návod ako postupovať v ďalšom konaní.*“ Stanovisko RVR zaujalo aj vlastný postoj k vysvetleniam poskytnutým NS SR.

ÚS tiež uviedol, že hoci právne závery (rozsudky) všeobecných súdov nemajú štatút precedensov, ktoré by boli záväzné pre ostatných sudcov, aby rozhodovali v podobných prípadoch rovnako, aj tak také rozporuplné závery vydané v podobných prípadoch neprispievajú k naplneniu základných princípov právnej istoty, ani k dôvere v spravodlivý súdny proces (nález ÚS, 4. januára 2007, III US 300/06, pozri tiež nález ÚS, 14. septembra 2006, č IV. US 49/06). V prípade Slovenska tak judikatúra nie je zdrojom práva, ale je de facto záväzná. Priame právne záväzné účinky sú priznané len na základe zistení (nálezov a rozhodnutí) ÚS.

V rovnakej dobe vydal NS niekoľko dôležitých rozhodnutí. Napríklad, rozhodnutie 4 Cdo 171/2005, v ktorom NS kritizoval extrémnu výšku náhrad za nemajetkové ujmy a stanovil niektoré všeobecné zásady (Wilfling a Kováčechová, 2011: 38).

Treba spomenúť, že už veľa rokov sú spory okolo osobnosti predsedu NS, Š. Harabina, vždy počas koalície liberálnej a stredopravej vlády. Jeho svojrázny manažérsky štýl (Wienk, 2011) a sporné riadenie NS vyústilo do niekoľkých sťažností ministra spravodlivosti na ÚS a políciu

na konci roka 2011. Je dôležité spomenúť tieto skutočnosti, pretože tento prípad má vplyv na nefunkčnosť súdnej moci na Slovensku.

### 2.3.2 Ústavný súd SR

Ústavný súd nie je súčasťou sústavy všeobecných súdov a preto sa nemôže vnímať ako inštitucionálne priamo nadriadený orgán všeobecného súdneho systému. ÚS však môže zasahovať do rozhodovania všeobecného súdnictva, ak všeobecné súdy rozhodnú v rozpore so základnými právami a slobodami jednotlivcov, ktoré sú garantované ústavou, ako aj medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách, medzinárodnými zmluvami, ktorých plnenie nevyžaduje zákon a medzinárodnými zmluvami, ktoré priamo stanovujú práva a povinnosti fyzickým alebo právnickým osobám a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom (čl. 7 ods. 5 Ústavy). Ústavný súd je ako vnútroštátny súd povinný aplikovať aj prijaté medzinárodné zmluvy zaručujúce dodržiavanie ľudských práv a základných slobôd. Napríklad, to môže byť v prípade, kedy všeobecné súdy nedodržia princípy riadneho a spravodlivého súdneho konania, keď sú právne závery súdu v „v extrémnom nesúlade s vykonanými skutkovými zisteniami, alebo s princípom spravodlivosti alebo arbitrárne“ (nález ÚS 155/07 z 3. decembra 2008, článok 27). V takýchto prípadoch sú všeobecné súdy povinné podľa článku 56 ods. 6 zákona o Ústavnom súde rešpektovať (a implementovať) právny názor ÚS. Kvôli „ľubovôli“ zrušil ÚS 149 rozhodnutí všeobecných súdov (vrátane mnohých rozhodnutí krajských súdov a niektoré rozhodnutia NS) v rokoch 2009 a 2010 (Macejková, 2011). V súčasnosti bol však zaznamenaný zásadný právny spor (alebo dokonca neposlušnosť zo strany krajského súdu) medzi krajským súdom a ÚS v jednom z najkontroverznejších prípadov na ochranu osobnosti s ohľadom na výšku náhrad nemajetkovej ujmy. V decembri 2011 Krajský súd v Bratislave ignoroval právne záväzné odporúčanie ÚS z júna 2011 (I. ÚS 408/2010), v ktorom ÚS považoval výšku náhrad nemajetkovej ujmy 33 000 eur, prisúdenú bývalému ministrovi spravodlivosti (v roku 2011 predseda NS) Š. Harabinovi najprv nižším súdom (19C 139/2005) a neskôr potvrdenú Krajským súdom (6CO 392/2007), za neprimerane vysokú. Je potrebné tiež poznamenať, že ÚS pripustil, že verejné ospravedlnenie Š. Harabinovi zo strany vydavateľa bolo legitímne. Tento prípad bol tiež zaujímavý preto, že Š. Harabin vzniesol námietky proti všetkým členom pôvodne vybraného senátu krajského súdu a čiastočne uspel (pozri NS - 5 Nc 25/2008, 3 Nc 30/2008).

ÚS vytrvalo a dôsledne aplikuje nálezy a rozhodnutia ESĽP. Vplyv ESĽP je dôležitejší pre liberálne rozhodovanie ÚS, než akýkoľvek iný faktor, vrátane relatívne nízkeho vekového priemeru sudcov ÚS, ktorý bol v roku 2011 54 rokov (zaujímavo zhodný s priemerným vekom členov konzervatívnejšej RVR). Ako sme už uviedli, ÚS tiež nie je úplne konzistentný vo svojich rozhodnutiach a nálezoch. Bývalý sudca ÚS (Drgonec, 2008b: 34) uvádza, že ÚS, ale aj všeobecné súdy, menia svoj právny názor nepredvídateľne a nečakane, bez akéhokoľvek oznámenia o zmene a často i bez vysvetlenia. Podobne Slašťan (2008: 1001) kritizoval ÚS za jeho nestabilnú, nevyrovnanú a svojvoľnú jurisdikciu.

ÚS nachádza inšpiráciu v rozsudkoch a rozhodnutiach českých súdov (vďaka spoločnej histórii a jazykovej podobnosti), najmä Ústavného súdu Českej republiky.

Za posledných deväť rokov (2002-2010) vydal ÚS 17 rozhodnutí týkajúcich sa slobody slova a prístupu k informáciám. Niektoré znovu potvrdili jeho predchádzajúce rozhodnutia (rozsudky a nálezy). Väčšina nálezov (13) potvrdila, že boli porušené ústavné práva.



Zaujímavé je, že to predstavovalo menej ako 10 % všetkých sťažností (celkovo 125), z ktorých väčšina nebola oprávnená z formálnych dôvodov. Medzi tými, ktoré nespĺňali podmienky, bolo 18 sťažností od rôznych vydavateľov a vysielateľov. V období 2008-2010 došlo k rapídneho nárastu počtu všetkých sťažností, rovnako ako aj počtu prijatých sťažností (Macejková, 2011c). Analýza v kapitole 4 ukáže, ako ÚS vyvažuje a uprednostňuje rôzne zásady týkajúce sa slobody prejavu a prístupu k informáciám.

Je potrebné poznamenať, že v celoštátnom reprezentatívnom prieskume v septembri/októbri 2011 vykazovali NS a ÚS takmer zhodnú úroveň dôvery/nedôvery, s prevažujúcou nedôverou v oboch prípadoch (Mesežnikov a Gyárfášová, 2011: 1). Tieto výsledky naznačujú, že verejnosť jednoznačne robí úsudky založené skôr na občasných negatívnych mediálnych správach, ako na základe svojich vlastných skúseností, a následne, spravodajstvo v médiách neposkytuje férový obraz o ÚS, aspoň pokiaľ ide o jeho rozhodnutia vo veciach slobody prejavu a médií. Prípadne, verejnosť nerozlišuje medzi rôznymi stupňami súdov. Napokon, je možné, že táto úroveň dôvery/nedôvery odráža celkovo nízku úroveň dôvery v štátne inštitúcie v rovnakom čase, s výnimkou prezidenta.

### **2.3.3 Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (EDLP)**

EDLP je potenciálnym zdrojom práva s potenciálnou nadradenosťou nad právnymi predpismi Slovenska, ak zaručuje vyšší (väčší) rozsah slobody prejavu, práva na informácie alebo iných základných práv. Drgonec (2008: 1505) tvrdí, že EDLP v skutočnosti kladie väčšie obmedzenia na slobodu slova a tlače ako Ústava SR. Predsedníčka ÚS, Iveta Macejková (2011b: 3) však zdôraznila praktický význam judikatúry ESLP, pretože „množstvo významných otázok nedostalo dosiaľ vnútroštátnu interpeláciu v rozhodnutiach Ústavného súdu, a tak judikatúra ESLP vyplňa „vákuum“ v domácom právnom poriadku“.

Všeobecné občianske sudy (zaujímavé je, že nie trestné sudy) majú výslovnú zákonnú povinnosť brať do úvahy relevantnú judikatúru ESLP v ich rozhodovaní. Túto povinnosť opätovne potvrdzuje nález IV. ÚS 107/2010. Je potrebné uviesť, že na Slovensku má EDLP prednosť pred zákonom, ale nestojí nad Ústavou (podobne ako vo Švajčiarsku, Českej republike a Francúzsku). V Rakúsku je EDLP súčasťou ústavy, zatiaľ čo v Nemecku a Taliansku je na úrovni jednoduchého všeobecného práva (Poláková, 2006).

Je pravda, že krajské vyššie sudy sa obvykle riadia judikatúrou ESLP, ale niekedy ich interpretácia môže byť nesprávna (napríklad v otázke práva politikov na súkromie). Regionálne vyššie sudy sú tiež kritickejšie k vysokým náhradám za nemajetkové umy. To sa môže chápať ako dôsledok lepšieho poznania judikatúry ESLP, ktorá varuje pred „chladiacim účinkom“ neprímeraných alebo nepredvídateľných sankcií na slobodu prejavu (Tolstoy Miloslavsky proti Veľkej Británii, Sorguç proti Turecku, Filipović proti Srbsku, Steel and Morris proti Veľkej Británii, Público-Comunicação Social, S.A. proti Portugalsku, viac vid' Wilfling a Kováčechová, 2011: 23-29).

Našli sme iba jeden významný prípad týkajúci sa slobody prejavu a médií, pri ktorom boli problémy s implementáciou dôležitých rozhodnutí ESLP. V prípade Klein proti Slovenskej republike, v ktorom ESLP rozhodol v prospech novinára Kleina, senát NS najprv zamietol sťažnosť ministra spravodlivosti v prospech Kleina v roku 2007 proti porušeniu zákona v dôsledku nerešpektovania rozsudku ESLP. NS spočiatku tvrdil, že nie je viazaný právnym názorom ESLP. Senát NS tvrdil, že trestný zákon nerieši právne dôsledky rozhodnutia ESLP

voči rozhodovaniu všeobecných súdov na Slovensku. Senát NS uznal význam právneho názoru ESLP, ale argumentoval, že toto rozhodnutie je potrebné vnímať ako signál pre zmeny vo vnútroštátnych právnych predpisoch. NS tiež uviedol, že protest ministra spravodlivosti sa zakladal na ústavnom práve, nie štandardnom trestnom práve. Preto musel odmietnuť tento protest z týchto dôvodov.

Po proteste zástupcu Slovenska pred ESLP nižší všeobecný súd znovu otvoril trestný proces proti novinárovi Kleinovi a na základe rozhodnutia ESLP zrušil predchádzajúce rozhodnutie trestného súdu. Predseda trestného kolégia NS zdôraznil v liste zaslanom zástupcovi SR pred ESLP, že toto oddelenie rešpektuje povinnosť štátu nasledovať právne záväzné rozhodnutia ESLP, rovnako ako priame dôsledky dohovoru.

Súhrnne povedané, súdy na Slovensku majú nejednoznačnú úlohu v otázkach týkajúcich sa slobody prejavu, slobody tlače, ochrany dobrej povesti a prístupu k informáciám a pri potvrdení alebo zamietnutí rozhodnutí regulačného orgánu elektronických médií.

Našťastie, aspoň posledné domáce útočisko – Ústavný súd - je progresívne (liberálne), rešpektujúce rozhodnutia ESLP, hoci sa občas vyskytujú problémy s rozpormi v rozhodnutiach jeho rôznych senátov. Túto jedinečnú pozíciu ÚS uznali v posledných rokoch aj miestni právnici. Dôkazom toho je nielen vyššie uvedená analýza, ale aj zvýšený počet sťažností, ktoré ÚS dostal v posledných rokoch.

ESLP má postupne stále väčší význam pre slobodu médií na Slovensku. Môže to nepriamo potvrdzovať skutočnosť, že v roku 2010 ESLP prijal a zamietol neobvykle vysoký počet sťažností týkajúcich sa Slovenska.

## **2.4 Charta základných práv Európskej únie**

Charta základných práv EÚ (ďalej iba Charta), ako nový a na Slovensku pomerne neznámy dokument (dokonca aj medzi sudcami), zatiaľ nemá žiadny vplyv na mediálnu politiku alebo slobodu médií na Slovensku. Príčina tohto nulového vplyvu je jasná - neexistuje relevantná judikatúra. Mazák a Jánošíková (2011) uvádzajú, že Charta je zdrojom primárneho práva EÚ. Autori sú presvedčení, že budú možné jej alternatívne výklady a to predovšetkým kvôli jej „chaotickej konštrukcii“ (str. 169). Autori sa zároveň domnievajú, že nová kvalita základných práv zaručených Chartou prispieva k právnej istote občanov. Zároveň však tvrdia, že Charta je relevantná pre vnútroštátne prípady, iba ak je vnútroštátne právo nejakým spôsobom prepojené s právom EÚ (str. 172 - 174). Rozsah Charty sa vníma ako rovnaký alebo možno širší vo vzťahu k EDLP (str. 175 - 176). Stručne povedané, Charta je ďalším právnym nástrojom na ochranu základných práv v otázkach, kedy Slovensko koná v pôsobnosti práva EÚ. Toto je rámec, v ktorom môžu všeobecné súdy využiť Chartu, otestovať zákonnosť slovenského práva, preferenčne zaobchádzanie s právom EÚ a ÚS môže vyskúšať ústavnosť všeobecných slovenských právnych predpisov (str. 179) pri konfrontácii s Chartou. Strážnická (2006: 434) udáva, že v záujme dosiahnutia účinnej ochrany základných práv v súlade s Chartou, je potrebné vytvoriť vnútorný mechanizmus, ktorý by uľahčil účinný výkon práv, ktoré Charta garantuje.

## 2.5 Rada pre vysielanie a retransmisiu (RVR)

RVR možno považovať za orgán, ktorý je hodnotovo výrazne odlišne orientovaný ako ÚS - má skôr negatívnu úlohu vo vzťahu k slobode prejavu a médií na Slovensku, a to najmä v porovnaní s ÚS. Napriek tomu toto normatívne hodnotenie môže byť menej negatívne vnímané, ak porovnáme slovenskú RVR s podobnými regulačnými orgánmi v krajinách EÚ, napr. Francúzskom<sup>6</sup> a Poľskom<sup>7</sup>, ktoré sa zdajú byť pomerne prísne a/alebo konzervatívne v otázkach regulácie elektronických médií.

Náš mini-prieskum medzi novinármi a redaktormi ukázal, že 37 % z nich má ambivalentný názor na úlohu RVR, pokiaľ ide o jej vplyv na slobodnú a nezávislú prácu médií a takmer rovnaký počet respondentov (15 %) tvrdí, že RVR buď škodí slobodnej a nezávislej práci médií alebo napomáha slobodnej a nezávislej práci médií. Zvyšok – jedna tretina opýtaných – sa k danej otázke nevedela vyjadriť.

Nech už je to akokoľvek, my sme identifikovali tieto charakteristiky RVR, ktoré vysvetľujú jej skôr konzervatívnu úlohu v regulácii rozhlasového a televízneho vysielania na Slovensku.

Po prvé, konzervatívna úloha RVR vyplýva z vyššieho veku jej členov. Vyšší vek (priemerný vek členov RVR bol v roku 2011 54 rokov) samozrejme väčšinou vedie ku konzervatívnejším postojom. RVR riadená staršími ľuďmi má dominantnú úlohu v dohľade nad elektronickými/digitálnymi médiami (t.j. je druhom oprávneného verejného cenzora). Vek však nemusí byť dostatočným alebo nevyhnutným faktorom, ktorý vysvetľuje konzervatívny postoj, ako to naznačuje prípad ÚS.

Po druhé, a ešte dôležitejšie, je jej primárne politické zloženie, ktoré odráža viac ideologické hodnoty ako občianske a profesionálne hodnoty. Politické strany nevenujú dostatočnú pozornosť profesionálnemu výberu alebo hodnoteniu dosiahnutých výsledkov členov RVR, hoci RVR predkladá každoročne podrobnú správu o svojej činnosti parlamentu. Vedie to k tomu, že hoci niektorí členovia RVR majú znalosti a/alebo odborné skúsenosti v elektronických médiách, viac ako polovica nemá absolútne žiadne znalosti a/alebo odbornú prax v médiách. Členovia RVR (na rozdiel od novo ustanovenej Rady RTVS) stále v prvom rade zastupujú záujmy politických strán, bez potreby profesionálnosti (členovia Rady RTVS tiež zastupujú záujmy politických strán, ale okrem nich majú znalosti v oblasti médií, ekonomie a/alebo práva). Inými slovami, od členov RVR sa ani formálne neočakáva, že by mali byť odborníkmi v oblasti, na ktorú dohliadajú. V prípade kandidátov na členstvo v RVR, podmienky stanovené v zákone diskvalifikujú väčšinu mediálnych profesionálov. Podmienky pre kandidátov mali zabezpečiť neprítomnosť záujmových skupín alebo iných profesionálnych

---

<sup>6</sup> Francúzsky mediálny expert Bernard Lamizet tvrdí, že: "Conseil Supérieur de l'audiovisuel je pomerne prísny, ale nie príliš tvrdý". E-mail z 20. novembra 2011, [bernard.lamizet@sciencespo-lyon.fr](mailto:bernard.lamizet@sciencespo-lyon.fr), pozri tiež <http://www.csa.fr/upload/publication/Syantanglaisrap2010.pdf>, s. 6 (dátum prístupu 20. 11. 2011).

<sup>7</sup> Pozri B. Klimkiewicz (2011), štúdiu *Hungarian Media Laws in the European Context*, rukopis, s.151. K. Polit, zástupkyňa riaditeľa poľskej RVR (KRRiT) poprela konzervatívnosť personálneho zloženia regulačného orgánu, ako aj ideologickú predpojatosť pri rozhodovaní RVR pri vyššie uvedenej kontroverznej téme. K. Polit argumentovala, že "RVR je ústavná inštitúcia zložená z piatich členov, ktorí nie sú členmi žiadnej politickej strany. Ani TVP S.A. nespochybnila rozhodnutie RVR a ani nenapadla rozhodnutie v prílohe." (e-mail z 5. decembra 2011, [Kamila.Polit@krrit.gov.pl](mailto:Kamila.Polit@krrit.gov.pl)). Priložený Rozsudok č. 4/2010 uvádza, že rozhodnutie RVR v tejto veci sa zakladá na údajnej nevyváženosti a nedostatočnej objektívnosti, vrátane príliš vysokej dávky emócií pri informovaní o tomto politicko-náboženskom probléme verejnoprávnu televíziou.

vplyvov, teda prakticky všetci odborníci (okrem teoretikov a vyslúžilých profesionálov) boli vylúčení z kandidatúry.

Napriek tomu dochádza k zmiernovaniu prvotnej jasnej ideologickej orientácie členov RVR. Noví členovia sú zvyčajne menej kompetentní, takže musia získať nové zručnosti a aktuálny prehľad. V neskoršom štádiu sa môže príliš ideologicky motivovaný člen cítiť izolovaný pre svoj príliš radikálny alebo jednostranný postoj.

Po tretie, je to v dôsledku jej celkovo nízkej úrovne profesionálnych mediálnych kompetencií (nie kompetencií odborných pracovníkov, ale rozhodovacieho orgánu). Zamestnanci pripravujú stanoviská, ktoré sú liberálne, pokiaľ ide o obmedzovanie slobody, ale RVR niekedy (odhadom asi 5 % všetkých prípadov, ale tých najkontroverznejších), neprijíma tieto liberálne stanoviská a používa konzervatívnejší prístup k slobode prejavu a tlače. V tomto ohľade sú najkontroverznejšími otázkami regulácie „objektívita a vyváženosť“ pri vysielaní správ a ochrana maloletých.

Implementácia mediálnej politiky RVR je v podstate byrokratický proces. V sporných prípadoch majú členovia pri rozhodovaní k dispozícii dva alternatívne návrhy. To svedčí o pokuse o nestranný prístup RVR k rozhodovaniu.

RVR má dostatočné monitorovacie a sankčné právomoci. V skutočnosti sa zdá, že v oblasti elektronických médií je nadmerná regulácia. Toto sa zdá byť výsledkom smerníc EÚ, aj keď je to vlastne skôr dôsledok domácej iniciatívy (o tejto otázke budeme diskutovať v kapitole 3, ale ide o proces oznámenia v prípade audiovizuálnych služieb na vyžiadanie – ktoré je povinné pod hrozbou pokuty, ale aj o reguláciu ľudskej dôstojnosti v zákone o vysielaní). Vyskytujú sa tiež zriedkavé prípady, kedy členovia RVR interne iniciovali regulačné kroky proti médiám. Avšak, hoci sa za posledných desať rokov znásobila jej agenda (najmä v dôsledku nárastu počtu sťažností), štandardný monitoring vysielania zamestnancami RVR je stále obmedzený na cca dva prípady ročne.

RVR informuje o svojej činnosti prostredníctvom svojich internetových stránok. Tu však bol problém s kvalitou poskytovaných informácií a informácie v angličtine boli obmedzené a zastarané. Naše výskumné kontakty podnietili túto inštitúciu k aktualizácii obsahu jej webových stránok, s výnimkou anglickej verzie. V posledných rokoch RVR tiež zintenzívnila svoju osobnú komunikáciu a kontakty s predstaviteľmi elektronických médií. Prevádzkovatelia vysielania by radi posilnili preventívnu (proaktívnu) úlohu RVR v regulácii elektronických médií, napr. v podobe vyššieho počtu odporúčaní a rád. Potrebná je tiež konzistencia v rozhodovaní RVR, čo by umožnilo väčšiu predvídateľnosť budúcich rozhodnutí. Zástupcovia televízneho vysielania kritizovali skutočnosť, že takmer všetka pozornosť v monitorovaní RVR sa sústredila na televízne vysielanie, takže rozhlasové vysielania malo voľnejšiu ruku (ale väčšina sťažností sa týka televízneho vysielania). Nakoniec, v ideálnom prípade by byrokratické postupy mali obsahovať podrobnejšie vysvetlenie, prečo bol zamietnutý určitý opravný prostriedok proti rozhodnutiu RVR.

V poslednej dobe umožnili sociálne médiá a internet rôznym nátlakovým skupinám vyvíjať koordinovaný tlak na RVR. Napríklad, v prípade reality show hlavného súkromného vysielateľa v lete roku 2011 dostala RVR v priebehu niekoľkých týždňov stovky – zjavne koordinovaných – písomných protestov (e-mailov). Sťažovatelia sa organizovali prostredníctvom sociálnych médií a kontaktovali RVR prostredníctvom e-mailov.

Politická pluralita RVR je zaručená dvojročnou rotáciou tretiny jej členov a štvorročným

volebným obdobím parlamentu. Finančná nezávislosť RVR je obmedzená. Ročný rozpočet je výsledkom rokovania s Ministerstvom financií a vybrané pokuty vracia do štátneho rozpočtu.

Niektoré právomoci súvisiace s monitoringom a vymožitelnosťou v oblasti retransmisie sú problematické. Po prvé, poskytovateľ retransmisie musí byť vopred informovaný a dať súhlas na monitorovanie jeho prenosu. Je zrejmé, že to vedie k neefektívnej kontrole. Toto pravidlo je pozitívne z hľadiska slobody a nezávislosti médií, ale môže sa vnímať negatívne z hľadiska iných práv, napr. autorského práva.

Po druhé, zahraniční poskytovatelia retransmisie majú menej povinností ako domáci poskytovatelia. V skutočnosti nemajú žiadne povinnosti vo vzťahu k slovenskému právnemu systému médií. To vedie k nespravodlivej trhovej výhode, pretože poskytovatelia satelitného vysielania môžu ponúkať české televízne programy bez povolenia. Kým v Českej republike je porušovanie autorských práv predmetom súkromného občianskeho práva a domáci regulačný orgán nemá v tejto oblasti žiadne kompetencie, slovenský regulačný orgán musí podľa zákona vyžadovať dodržiavanie autorských práv v oblasti vysielania. Technologický vývoj tak, aj napriek prísnej vnútroštátnej štátnej regulácii, poskytuje médiám neúmyselne viac slobody a nezávislosti (alebo skôr pre operátorov prenosu).

Po tretie, existujú aj spory (medzi vysielateľmi a vnútri RVR) týkajúce sa obsahu programu vysielania. Zdá sa, že MK ako štátny orgán zodpovedný za túto časť legislatívy, sa zdráha opraviť súčasnú problematickú definíciu a jej aplikáciu (v prípade kategorizácie prístupnosti programov). Niektoré zdroje tvrdia, že je to pravdepodobne kvôli tlaku zo strany veľkých televíznych staníc. Musíme spomenúť, že RVR sa dvakrát pokúšala iniciovať zmeny tejto legislatívy, ale MK pod vedením dvoch po sebe nasledujúcich ministroch zostáva nečinné, a iba prisľúbilo, že začlení požadované a potrebné zmeny do novely zákona. To signalizuje, že sloboda vysielateľov prevažuje nad záujmami divákov, najmä rodičov dospievajúcich detí.

Legislatíva týkajúca sa elektronických médií má niekoľko problematických rysov. Presnejšie povedané, definícia rozhlasového a televízneho vysielania je rozdelená do dvoch právnych noriem (zákon o rozhlasovom a televíznom vysielaní a zákon o digitálnom vysielaní), pričom v digitálnom zákone existujú aj ďalšie problematické definície. Vážnejším problémom sa zdá byť právo RVR definovať „politicko-publicistické“ programy. To viedlo k akejsi spornej ľubovôli. Táto posledná otázka má osobitný význam a dopad na slobodu prejavu a médií na Slovensku, ako to bude zdokumentované ďalej v kapitole 4.

Z pohľadu elektronických médií sa vyskytujú menšie problémy týkajúce sa audiovizuálnej legislatívy, napr. sankcie majú kumulatívny účinok (t.j. stále vyššie sankcie v prípade opakovaného porušenia) a sú bez časového obmedzenia. Toto je však všeobecne platný prístup, t.j. bez vnášania miestnych špecifik. Problematické sú tiež niektoré definície, ktoré sú údajne „neurčité“ (napr. „objektívne“ a „vyvážené“ spravodajstvo).

Napokon, RVR nemá dostatočnú právnu motiváciu overovať skutočné vlastnícke vzťahy elektronických médií. To viedlo (najmä v minulosti) k *de facto* ilegálnemu, ale tolerovanému krížovému vlastníctvu médií na nižších úrovniach. Zdá sa, že to nie je len miestny problém.

Je pozoruhodné, že väčšina elektronických médií nemá žiadne vážnejšie výhrady týkajúce sa legislatívy elektronických médií alebo práce RVR. Takmer všetky rozhodnutia RVR (zvyčajnú výnimku tvorí „varovanie“ a „povinnosť odvyselať oznámenie“, ktoré možno neskôr napadnúť na Krajskom súde) sú napadnuté na Najvyššom súde. Ešte predtým, ako súd vo veci rozhodol, niektoré rozhodnutia RVR považovali za „absurdné“ viacerí politici (vrátane premiérky), novinári a mediálni odborníci. V skutočnosti, rôzne vyššie súdy (obvykle senáty,

NS resp. kolégiá ÚS) potvrdili v posledných rokoch v priemere 85 % rozhodnutí RVR (79 % v roku 2010). Je ťažké povedať, či je to veľa, alebo zodpovedajúci počet potvrdených/odmietnutých rozhodnutí. Na to by bolo potrebné medzinárodné porovnanie. Z národného porovnania vyplýva, že z hľadiska NS, si RVR v skutočnosti počína veľmi dobre. 21 % vrátených rozhodnutí RVR Najvyšším súdom v roku 2010 je v skutočnosti oveľa lepší výsledok, než priemerná 50-percentná úspešnosť/neúspešnosť iných regulačných orgánov pred NS.

## 2.6 Nové technológie a regulačné opatrenia

Nové technológie, rozvoj internetu a následnej možnosti slobody prejavu a informácií, ktoré sa s nimi otvorili, ovplyvnili prístup k mediálnej politike v súlade s pravidlami EÚ, ktoré boli prijaté Slovenskom v roku 2000 a 2009 (Smernica o audiovizuálnych mediálnych službách). Zmeny v právnom rámci (teda vysielanie cez internet) a ich uplatňovanie je v súlade so všeobecnými pravidlami tejto smernice - možno reštriktívnejšie, ako je nutné.

Technická konvergencia neovplyvnila inštitucionálne štruktúry mediálnej politiky na Slovensku. Neviedla ani k vzniku jednotného komunikačného regulačného orgánu, ktorý by pokrýval rôzne typy médií, napriek diskusii po roku 2000.

Regulačné opatrenia verejného a súkromného rozhlasového vysielania zostali nezmenené. Inými slovami, rozhlasové vysielanie výhradne cez internet nie je „vysielaním“ podľa zákona, a preto nespadá do právomoci RVR.

Poskytovatelia televízneho vysielania výhradne prostredníctvom internetu a poskytovatelia služieb na požiadanie spadajú pod (miernejšie) sankčné právomoci RVR. Navyše nepotrebujú licenciú. Na účely účinnej kontroly týchto služieb stačí iba oznámenie.

V tejto súvislosti sa zdá byť reálne hovoriť o úpadku MVS v takej podobe, ako sme ich vnímali po celé desaťročia. Zvýšené množstvo informácií na internete alebo cez množstvo televíznych kanálov naozaj robí mnohé povinnosti MVS zastaranými. Nie je to však argument proti verejnoprávnemu vysielaniu ako takému.

V prípade prechodu na digitálne vysielanie, významnú zmenu sme zaznamenali v prijímaní signálu - od tradičného terestriálneho analógového televízneho vysielania k digitálnemu satelitnému vysielaniu (Czwitkovics, 2011). Musíme uviesť, že štátna politika digitalizácie neuprednostnila žiadnu technologickú platformu. Na túto technologickú zmenu mali najväčší vplyv komerčné kampane poskytovateľov satelitného prenosu. Neočakávaným výsledkom digitalizácie bol zvýšený verejný prístup k väčšiemu množstvu (neterestriálnych) kanálov. Je iróniou, že DVB-T vysielania prinieslo iba dva nové kanály dvoch hlavných súkromných prevádzkovateľov vysielania s rôznymi seriálmi. Tieto dva kanály už vysielali cez neterestriálny prenosový systém.

Napriek tomu boli počiatočné pokusy hlavných televíznych vysielateľov udržať „duopol“ súkromných televízií po prechode na digitálne vysielanie nakoniec márne. Okrem toho, digitalizácia, internet a zmeny v súvisiacich právnych predpisoch médií priniesli príležitosť na vytvorenie nových TV staníc bez nutnosti žiadať o licenciú.

### 3. Štruktúra mediálneho trhu<sup>8</sup>

Vývoj štruktúry slovenského mediálneho trhu možno charakterizovať ako moderované smerovanie od polarizovaného pluralizmu (mediteránný model) k liberálnemu (severoatlantickému) modelu, alebo v prípade MVS<sup>9</sup>, k demokratickému korporativistickému modelu (severo-/stredoeurópsky model) (Dobek-Ostrowska a Glowacki, 2008).

Polarizovaný pluralizmus (Hallin–Mancini, 2008: 323) je charakteristický pre Slovenskú republiku najmä v prvom decéniu po jej vzniku (1993 – 2002). Možno to potvrdiť prítomnosťou javov ako „divoká deregulácia“ (Hallin–Mancini, 2008:152), napr. pokus o privatizáciu druhého okruhu verejnoprávneho vysielateľa v roku 1997 (Výročná správa RVR 1998: 30-31) alebo komerčné využívanie frekvencií Slovenského rozhlasu (SRo) pre potreby rádia CDI v rokoch 1990 – 1997) (Mistríková et al., 2000: 28-30) na jednej strane alebo na strane druhej klientelizmus (Hallin–Mancini, 2008: 164), ktorý posilnil väzby médií na politiku a vytváraním účelových politických subjektov (napr. vznik a pôsobenie politickej strany s personálnymi väzbami na súkromnú celoštátnu stanicu TV Markíza v rokoch 2001-2002 (Školkay, 2002: 209-214).

Transformácia po roku 1989 sa zároveň odohrala v podmienkach natoľko silnejúceho vplyvu neoliberálneho modelu v celej západnej Európe, že pre krajiny prechádzajúce procesom demokratizácie sa stal v podstate jediným „viditeľným“ vzorom (Jiráček–Trampota, 2008: 16).

Pokiaľ chceme analyzovať jednotlivé nástroje mediálnej politiky, je nutné v slovenskom prostredí identifikovať mediálnu politiku samotnú. Tá sa na Slovensku tvorí skôr náhodne než zámerné (Kollár–Mrvová, 2003: 256) a jej základné črty formujú medzinárodné záväzky, (napr. Rada Európy a EÚ), programové vyhlásenia vlády, *ad hoc* politické iniciatívy a vplyv lobizmu.

Napriek „náhodnosti“ jej vzniku možno v rámci implementovanej mediálnej politiky nájsť niekoľko spoločných ukazovateľov, ktoré prispievajú k existencii *de facto* kontinuálnej politicko-spoločenskej mediálnej stratégie. V podstate možno hovoriť o budovaní a upevňovaní duálneho systému médií vo vysielaní<sup>10</sup> a vyvažovaní slobody a zodpovednosti médií spolu s ochranou konzumenta mediálnych obsahov, najmä mládeže. Hlavným faktorom, určujúcim štruktúru mediálneho trhu nie je legislatíva, ale veľkosť a bohatosť trhu.

K hlavným nástrojom mediálnej politiky patrí primárna a sekundárna legislatíva (jej navrhovateľom je v zásade MK). Tieto nástroje sú významne dopĺňané aplikačnou praxou regulátorov (Kollár–Mrvová, 2003: 256) a rozhodnutiami súdov (osobitne judikatúrou Najvyššieho súdu SR a Ústavného súdu SR). Vo väčšej miere ovplyvňujú mediálnu politiku štátu tiež významné mediálne podniky,<sup>11</sup> niektoré samoregulačné orgány (napr. Rada pre reklamu) a profesijné asociácie (napr. ANRTS, ZVPT, SSN).

<sup>8</sup> Túto časť pripomienkoval Dr. Ľuboš Kukliš, riaditeľ Kancelárie RVR.

<sup>9</sup> Na Slovensku sa pri tvorbe systému MVS použili ako hlavné modely BBC a rakúsko-nemecký model.

<sup>10</sup> Duálny systém na Slovensku začal v roku 1990 v oblasti rozhlasového vysielania, keď začal vysielateľ prvý súkromný terestriálny rozhlas. V roku 1992 bolo pridelených prvých dvanásť rozhlasových licencií. Pokiaľ ide o televízne vysielanie, duálny systém začal v roku 1996 vysielaním prvej multi-regionálnej komerčnej terestriálnej televíznej stanice. Hoci prvá televízna licencia bola pridelená v roku 1992, prvá celoštátna komerčná televízia začala vysielateľ v roku 1995, ale len prostredníctvom satelitu.

<sup>11</sup> Ich významnosť sa meria najmä potenciálnym vplyvom na verejnosť (čítanosť, počúvanosť, sledovanosť) a mierou ich angažovanosti.

Z nášho mini-prieskumu vyplýva, že vplyv profesijných združení na slobodnú a nezávislú prácu médií sa vníma ako veľmi obmedzený. Relatívne najpozitívnejší vplyv na slobodnú a nezávislú prácu médií na Slovensku respondenti prisúdili Spolku miestnych televíznych staníc Slovenska (LOTOS), ZVPT a v menšej miere ANRTS.

Iné profesijné organizácie ovplyvňujú mediálnu politiku primerane s ohľadom na svoje ciele (napr. Asociácia pre internetové médiá) alebo len v minimálnej miere cez koexistenciu samoregulačných mechanizmov (napr. TR SR). Systém participácie na mediálnej politike štátu a na kontrole jej realizácie dotvárajú organizácie tretieho sektoru (napr. IVO, MI, TI Slovakia), ktoré monitorujú a vyhodnocujú mediálnu politiku a jej realizáciu v praxi.<sup>12</sup>

Mediálny podnik podlieha v rôznej intenzite (v závislosti od typu média, spôsobu poskytovania služby a druhu mediálneho obsahu) nezriedka niekoľkým regulátorom naraz. Popri MK, RVR a Telekomunikačnom úrade SR (TÚ) vstupuje do štátnej regulácie aj SFÚ (o. i. zákonný depozitár pre audiovizuálne diela a televízne programy), RTVS (zákonný depozitár pre hudobné diela a rozhlasové programy)<sup>13</sup> a najmenej ďalších päť subjektov (orgány dozoru nad reklamou).<sup>14</sup>

Lobing zainteresovaných subjektov počas legislatívneho procesu v parlamente nie je zriedkavý, avšak úspešnosť priemyslu presadiť vlastné riešenia, je otázna. Za obdobie od roku 2007 možno úspešnosť parlamentného lobingu ilustrovať na troch prípadoch: v roku 2007 sa verejnoprávnemu televíznemu vysielateľovi podarilo presadiť v zákone o digitálnom vysielaní zriadenie verejnoprávneho multiplexu (prínos tohto lobingu pokiaľ ide o finančnú kondíciu verejnoprávných médií je sporný).

V roku 2008 sa pri prijímaní tlačového zákona vydavateľom periodickej tlače nepodarilo síce uspieť s požiadavkami týkajúcimi sa limitovania práva na odpoveď, zákon sa však zmenil v súlade s ich požiadavkami po zmene vlády v roku 2010 (zmena zákona v roku 2011).

V roku 2008 sa podarilo aj súkromným vysielateľom výmenou za uzákonenie povinného odvodu vysielateľov do Audiovizuálneho fondu dosiahnuť zníženie zákonných limitov pre vysielanie reklamy a/alebo teleshoppingu vo verejnoprávnom televíznom vysielaní.<sup>15</sup>

Oveľa častejším javom ako parlamentný lobing je účasť zainteresovaných subjektov v pracovných skupinách (prelegislatívny lobing). Zainteresované subjekty sa zúčastňovali napr. pri príprave zákona o digitálnom vysielaní<sup>16</sup> a sekundárnej legislatívy týkajúcej sa prechodu na digitálne vysielanie, príprave tlačového zákona,<sup>17</sup> reforme MVS,<sup>18</sup> (vrátane účasti

---

<sup>12</sup> Od roku 2008 IVO realizuje projekt Barometer, pričom štyrikrát ročne (od roku 2011 raz za pol roka) hodnotí kvalitu (rating) demokracie na Slovensku v piatich kľúčových oblastiach: demokratické inštitúcie a právny štát; legislatíva, ochrana a dodržiavanie ľudských práv a práv menšín, nezávislé médiá a MVS, zahraničná politika od integrácie do EÚ a transatlantické perspektívy. Avšak viaceré tieto hodnotenia sú založené skôr na dojmoch ako na exaktnejších kritériách. Od júna 2011 začala Transparency International Slovensko v spolupráci s internetovým portálom medialne.sk monitorovanie vlastníkov médií.

<sup>13</sup> Obidva na základe Audiovizuálneho zákona.

<sup>14</sup> Napr. zákon o reklame a ochrane spotrebiteľa.

<sup>15</sup> Oba limity počítané na každú televíznu programovú službu vysielateľa klesnú z 3 % resp. 10 % na 0,5 % resp. 2,5 %, § 36 (1) zákona o vysielaní a retransmisii.

<sup>16</sup> Existencia skupiny pre digitálne vysielanie je zakotvená priamo v § 5 (2) zákona o digitálnom vysielaní.

<sup>17</sup> Pozri Tlačová správa MK SR, 5. 10. 2010, [http://www.mksr.sk/aktuality/odborna-pracovna-skupina-pre-novelu-tlacoveho-zakona-sa-dnes-stretla-po-prvy-raz#w9TclrtJpc\\_jPUqqg2d2tg](http://www.mksr.sk/aktuality/odborna-pracovna-skupina-pre-novelu-tlacoveho-zakona-sa-dnes-stretla-po-prvy-raz#w9TclrtJpc_jPUqqg2d2tg) (dátum prístupu 31. 8. 2011).



súkromných elektronických médií), atď. V prípade prechodu na digitálne vysielanie to viedlo k tomu, že sa nenaplnili ciele digitalizácie. Stručne povedané, digitalizácia nepriniesla žiadne ďalšie kanály dostupné prostredníctvom digitálneho terestriálu, vyššiu kvalitu ani žiadne nové služby na obrazovke.

Vo vzťahu k nástrojom mediálnej politiky treba osobitne upozorniť na špecifické legislatívne „zrkadlenie“, ktoré na Slovensku súvisí s jazykovou blízkosťou a spoločnou právnou históriou Slovenskej republiky a Českej republiky. Legislatívne akty sa tak často v oboch úpravách podobajú alebo systémy „zdieľajú“ niektoré právne inštitúty. Mediálne prostredie tým však často bojuje aj s nekritickou transpozíciou inštitútov, ktoré v cudzom právnom prostredí a principiálne inom legislatívnom riešení situácie metastázujú (napr. spomínané prebratie verejnoprávneho multiplexu z českého prostredia do slovenského legislatívneho prostredia bolo výsledkom výlučne lobingu manažmentu slovenského televízneho vysielateľa<sup>19</sup> a skomplikovalo nielen finančné ozdravenie STV,<sup>20</sup> ale aj fungovanie STV na mediálnom trhu, ktorý je v porovnaní s Českou republikou podstatne menší).<sup>21</sup>

Slovenské mediálne prostredie je primárne ovládané tradičnou štátnou reguláciou so silným vplyvom čiastočne nezávislých regulačných orgánov a s významnou ingerenciou súdov (rozsudky protichodné k rozhodnutiam regulačných orgánov). Existuje všeobecná zhoda, že politické spektrum na Slovensku je ústretové voči hlavným súkromným televíznym vysielateľom.

Legislatívne prostredie je buď mimoriadne nestabilné (v prípade vysielania), politicky polarizované (v prípade tlače) alebo roztrieštené a neprehľadné (v prípade on-line médií). Napríklad, zákon o vysielaní a retransmisii, ktorý je účinný od 4. októbra 2000 a tvorí jadro zákonnej úpravy vysielania, bol do 1. septembra 2011 novelizovaný celkom 16-krát (ide o frekvenciu zmien, nie o súhrn zmien; ten je zďaleka vyšší). Pre porovnanie, zákon o reklame, ktorý je účinný od 1. mája 2001 a tvorí základnú úpravu pre obsahovú reguláciu reklamy zverejňovanej napr. v periodickej tlači, bol do 1. septembra 2011 novelizovaný celkom osemkrát.

Politickú polarizáciu v prípade tlače možno ilustrovať na tlačovom zákone. Pôvodný zákon z roku 1967 bol zrušený až po tom, čo v priebehu rokov 1993 – 2006 bolo spracovaných viac ako pätnásť návrhov tlačového zákona od rôznych zainteresovaných strán (vláda, vydavatelia, novinári a poslancové iniciatívy). Ani tlačový zákon z roku 2008 nebol výsledkom konsenzu rôznych zainteresovaných strán, práve naopak – odpor k prijímanému tlačovému zákonu

---

<sup>18</sup> Pracovná skupina začala pracovať 20. 10. 2010, 26. 10. 2010 bol dokončený návrh zákona a 28. 10. 2010 bola ukončená verejná konzultácia; pozri tlačové správy z 20. 10., 26. 10. a 28. 10. 2010, MK SR (online), <http://www.mksr.sk/aktuality/> (dátum prístupu 31. 8. 2011).

<sup>19</sup> Predstavitelia manažmentu slovenskej MVS, ktorí toto riešenie v slovenskom právnom poriadku presadili, predtým navyše pôsobili vo vrcholnom manažmente českej MVS, ktorá sa v tom čase tiež pripravovala na digitálny prechod.

<sup>20</sup> Podľa vyjadrenia generálnej riaditeľky zlúčeného verejnoprávneho vysielateľa (RTVS) zo 14. 3. 2011 činí kumulovaná strata verejnoprávneho televízneho vysielateľa (STV) za roky 2007 až 2010 celkom 45 mil. EUR. Zdroj: Telerozhlas sa bez pomoci štátu neudrží, tvrdí Zemková; <http://www.zive.sk/telerozhlas-sa-bez-pomoci-statu-neudrzi-tvrdi-zemkova/sc-4-a-292858/default.aspx>, 8. 8. 2011.

<sup>21</sup> Podľa vyjadrenia zástupcu verejnoprávneho vysielateľa z 29. 4. 2001 sa v roku 2011 vo verejnoprávnom multiplexe neobjavia rozhlasové programové služby, ktoré vysiela. Dodal tiež, že „V budúcnosti to závisí od financií“. Zdroj: Maxa, F.: Slovenský rozhlas sa v DVB-T neobjaví. Aj napriek poloprázdnemu multiplexu; <http://www.zive.sk/slovensky-rozhlas-sa-v-dvb-t-neobjavi-aj-napriek-poloprazdnemu-multiplexu/sc-4-a-93600/default.aspx>, 8. 8. 2011.

zjednotil vydavateľov (denníky na protest napr. vybielili titulné strany)<sup>22</sup>, najväčšiu profesijnú organizáciu novinárov i parlamentnú opozíciu (ktorej časť dokonca hlasovaním o pripomienkach k návrhu tlačového zákona podmienila podporu Lisabonskej zmluvy) (Czwitkovicová–Mistriková, 2009: 583). Prijatie tlačového zákona i nevôľu mediálneho prostredia k jeho jednotlivým inštitútom tak možno hodnotiť jednoznačne v intenciách polarizovaného pluralizmu.

Regulačnú roztrieštenosť a neprehľadnosť možno najlepšie ilustrovať na obchode s audiovizuálnym obsahom, kde existuje hneď niekoľko rámcov regulácie podľa spôsobu distribúcie (služby) toho istého audiovizuálneho obsahu. Navyše regulácia môže variovať podľa toho, či spôsob distribúcie je odplatný alebo bezodplatný a či služba má charakter hlavnej alebo doplnkovej služby (pozri napr. Smernicu o audiovizuálnych mediálnych službách).

Finančné nástroje mediálnej politiky sa môžu rozdeliť na dotácie (špecifické financovanie) a špecifické mediálne dane. V prípade dotácií, tlačené médiá môžu získať dotácie z rôznych zdrojov, napr. od MK (pre alternatívnu periodickú tlač) alebo z Úradu vlády (pre národnostné menšiny). Štát poskytuje pravidelné alebo príležitostné dotácie množstvu časopisov - väčšinou intelektuálnym alebo veľmi špecializovaným odborným týždenníkom a mesačníkom. Elektronické médiá môžu požiadať o tento druh financovania prostredníctvom Audiovizuálneho fondu (AF) ako (ko)producenti (notifikácia EK o jednotlivých programoch nebola do konca roka 2010 ukončená, preto podpora je výlučne prostredníctvom schémy *de minimis*) (Výročná správa AF za rok 2011: 16).

V rámci prechodu na digitálne vysielanie bola v roku 2011 poskytnutá štátna pomoc z rezortu Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií len na analógové vysielanie, ktoré bolo ovplyvnené paralelným vysielaním počas prechodu a koncovým užívateľom, ktorí poberali sociálnu pomoc<sup>23</sup>.

Osobitný nástroj nepriamych dotácií predstavujú výnimky z verejného obstarávania<sup>24</sup>, najmä v prípade miestnych médií<sup>25</sup>, čo na miestnej úrovni môže viesť k diskriminácii, najmä ak na trhu pôsobia konkurenčné médiá rovnakého druhu.

Vlastníci malých miestnych tlačených médií sa cítia nedocenení vo svojej verejnej spoločenskej úlohe, ako aj v otázkach chýbajúcej finančnej pomoci od štátnych orgánov. Je však rozdiel medzi nezávislými miestnymi médiami a miestnymi médiami, ktoré sú členmi väčších mediálnych reťazcov (mediálnych domov). Prvá skupina sa snaží do svojho obsahu viac zahŕňať nielen správy tlačových agentúr, ale aj ľudské príbehy a otázky všeobecného záujmu. Zdá sa, že tlačové médiá, ktoré sú členmi veľkých reťazcov, sú výhradne zamerané na zisk. Média vo vlastníctve veľkých mediálnych domov nepotrebujú ani nečakajú žiadne

<sup>22</sup> Pozri napr. „Protest: Denníky vybielili titulnú stranu“; zdroj: [http://spravy.pravda.sk/protest-denniky-vybielili-titulnu-stranu-fjn-sk\\_domace.asp?c=A080326\\_200949\\_sk\\_domace\\_p12](http://spravy.pravda.sk/protest-denniky-vybielili-titulnu-stranu-fjn-sk_domace.asp?c=A080326_200949_sk_domace_p12), 8. 8. 2011.

<sup>23</sup> O štátnej pomoci bola notifikovaná EK; schéma N 671a/2009 a N 671b/2009.

<sup>24</sup> Podľa zákona o verejnom obstarávaní, čl. 1(2)(h): „Tento zákon sa nevzťahuje na zákazku, ktorou verejný obstarávateľ nadobúda, vyvíja, produkuje alebo koprodukuje programový materiál určený na televízne vysielanie alebo rozhlasové vysielanie, a zákazku, ktorá sa týka vysielacieho času.“

<sup>25</sup> Napr. mesto Trenčín minulo na miestne médiá v roku 2009 sumu 272,735- EUR (zdroj: Záverečný účet mesta 2009, program 4), regionálna TV Turiec (jediným vlastníkom je mesto Martin) v roku 2010 získala za výrobu programu pre mesto 139,431 EUR (zdroj: Záverečný účet mesta 2010), mesto Púchov v roku 2010 sumu 98,143 EUR za reklamu, na miestnu rozhlasovú stanicu a služby miestnej TV (Púchovská TV) a miestnych novín (Púchovské noviny) (zdroj: Záverečný účet mesta 2010).

dotácie. Nezávislé médiá sa však častejšie prelínajú s celoštátnou politikou. Táto tendencia zrejme nepriamo súvisí so ziskami, ktoré prinášajú volebné kampane. Inými slovami, pre miestne týždenníky a dvojtýždenníky predstavuje najvýhodnejšie obdobie predvolebná národná kampaň, alebo v menšej miere, regionálne kampane. Preto musia alebo zostať neutrálné vo svojom spravodajstve alebo sa ideologicky pripojiť k určitej politickej strane, aby získali reklamu.

Mediálne dane majú nepriaznivý vplyv na vstup mediálnych spoločností na trh, predstavujú dodatočné daňové zaťaženie len pre vybrané médiá alebo vybraný mediálny obsah presahujúce všeobecný rámec. Napríklad, hoci daň z príjmov je stanovená na rovnakú úroveň pre všetky mediálne podniky (19 %) a DPH 20 %, pre určité druhy tlačovín platí iná sadzba DPH (10 %)<sup>26</sup>. Ďalším daňovým zaťažením nad tento rámec sú zaťaženie súkromní vysielatelia (ďalšie 2 % z celkových príjmov z reklamy a telenákupu bez DPH)<sup>27</sup> a prevádzkovatelia retransmisie (1% z celkových príjmov za retransmisiu bez DPH) vo forme povinného ročného príspevku do Audiovizuálneho fondu<sup>28</sup>. Audiovizuálna produkcia je navyše zaťažená rôznymi odvodmi daní jednotlivých autorov ešte pred vysielaním<sup>29</sup>.

Aj pri analýze ďalších opatrení mediálnej politiky (od budovania duálneho systému až po ochranu konzumenta) je dôležité sa na jednotlivé opatrenia dívať v súvisiacich skupinách:

- a) Autorizácia médiá (možno sem zaradiť všetky evidencie, licenčné konania a iné oprávnenia, ktorými štát kontroluje vstup médiá na trh);

Autorizácia v sebe zahŕňa predovšetkým jurisdikciu slovenského regulačného rámca, ktorý napr. v oblasti vysielania ide ďaleko nad rámec harmonizovaný v EÚ. Autorizácia samotná v zásade nemôže výrazne negatívne ovplyvniť slobodu a pluralitu médií, systém autorizácie však možno hodnotiť negatívne. Ide o sofistikovaný systém administratívnych povinností a prekážok, ktorý môže odradiť mediálnu organizáciu od vstupu na trh. Systém autorizácie je zbytočne byrokratický (napr. autorizácia služieb *on-demand*) a v niektorých prípadoch ide dokonca proti slobode médií (na „kombinovanú licenciu“ nie je právny nárok ani v prípade satelitného vysielania, časová obmedzenosť analógovej („kombinovanej“) licencie spôsobuje faktickú bezcennosť médiá po zániku platnosti licencie a pod.). Naopak pozitívne možno hodnotiť snahu odstrániť niektoré problémy „kombinovanej“ licencie zavedením „digitálnej“ licencie (bez časového obmedzenia a s právnym nárokom).

- b) Antikoncentračné opatrenia (patria sem opatrenia, ktorými štát nad rámec autorizačných oprávnení kontroluje vlastníctvo médií alebo monitoruje úroveň pluralizmu)

Vo vzťahu k tlačí neexistujú žiadne zvláštne opatrenia. V prípade vysielania, mnohé z opatrení nie sú účinné, pretože majú väčšinou pasívny charakter, t.j. ich funkcia je predovšetkým preventívna.

---

<sup>26</sup> Podľa zákona o DPH tovar s touto tarifou a štatistická nomenklatúra Spoločného colného sadzovníka: 4901, 4903 00 00 a 4904 00 00.

<sup>27</sup> MVS stanovilo hodnotu na 5%.

<sup>28</sup> zákon o Audiovizuálnom fonde, par. 24-31.

<sup>29</sup> Podľa dane z príjmov, autori scenárov, režiséri a ďalší autori platia (2 % z príjmov) do príslušného umeleckého fondu.

Regulačné opatrenia možno považovať za negatívne z hľadiska presadzovania slobody a nezávislosti médií v niektorom z ďalších prijatých opatrení. To je prípad zákazu prenosu licencie (ktorá je nadbytočná, najmä pokiaľ ide o digitálne licencie, ktoré nie sú spojené s vlastníctvom médiá/ infraštruktúry). Ďalším negatívnym vplyvom je právomoc RVR (týkajúca sa autorizácie médií) odoprieť vstup investorov do organizácie vysielateľov.<sup>30</sup> Diskrečná právomoc RVR v tom, ako rozhodnúť o ich vstupe, nie je obmedzená žiadnymi normami alebo pravidlami (zanedbanie tejto povinnosti vysielateľa má za následok zrušenie licencie a ročný zákaz)<sup>31</sup> (Výročná správa RVR, 2011: 30).

- c) Slovenská legislatíva obsahuje pravidlo *must carry*, povinnosť vysielat' určité programy v súlade so Smernicou o univerzálnej službe, ale v širšom slova zmysle tiež všetky kvótované povinnosti, napr. dosahovanie kvót európskej produkcie, a ďalšie pravidlá, ktorými štát kontroluje možnosť prístupu verejnosti k určitým obsahom alebo službám)

Pozitívne možno hodnotiť najmä uvoľnenie pravidiel *must-carry* pri retransmisii. Naďalej však nemožno vylúčiť migrovanie služieb do krajín s prijateľnejším regulačným prostredím (cezhraničné poskytovanie retransmisie), ktoré už bolo zaznamenané. Pokiaľ ide o *must-carry* v terestriálnom digitálnom prostredí, jeho hodnotenie je predčasné vzhľadom na prebiehajúci prechod na digitálne vysielanie. Nemožno posúdiť ani migráciu koncových užívateľov z terestriálneho príjmu signálu na iné platformy, keďže nie je zrejmé, či ide o dočasný stav spôsobený hroziacou analógovou tmou alebo trvalejší trend.<sup>32</sup>

- d) Organizácia médií verejnej služby a ich financovanie

V jednotlivých zmenách organizácie médií a ich financovania možno badať odklon od nezávislých verejných korporácií poskytujúcich službu verejnosti a príklon k centralizovaným štátnym inštitúciám plniacim verejnú službu.

### 3.1 Systém autorizácie médií

Systém sa kontinuálne vyvíjal od roku 1993 a zásadne sa zmenil po roku 2007 v súvislosti s technologickými zmenami. V súčasnosti poznáme tieto stupne autorizácie:

- a) žiadna autorizácia – osobitná autorizácia sa nevyžaduje pri tlačových agentúrach (MK k identifikácii regulovaného subjektu postačuje štandardné oprávnenie podnikat' ). Bez

<sup>30</sup> V 1. resp. 2. roku licencie sa jedná o akúkoľvek časť základného imania držiteľa, potom sa jedná iba o časť, ktorá prekračuje 55 % spoločnosti, jadro (zákon o vysielaní a retransmisii, čl. 54 (1) (c), (e) a (f) a zákon o digitálnom vysielaní, čl. 31 (2)).

<sup>31</sup> Napr. v roku 2010 RVR odňala licenciu T/208 televíznej spoločnosti BBSK, a.s, za vysielanie televízneho programu „TV 13“ z dôvodu prevodu akcií základného majetku vysielateľa alebo hlasovacích práv v lehote do 24 mesiacov od získania rozhodnutia Rady o udelení licencie, bez predchádzajúceho súhlasu RVR s týmto prevodom.

<sup>32</sup> Podľa oficiálnych údajov Rady malo oproti roku 2009 v roku 2010 prístup k službám retransmisie prostredníctvom KDS, MMDS, MVDS, internetu a iných telekomunikačných sietí o 2 088 domácností viac. V tomto čísle však nie sú zarátané domácnosti využívajúce cezhranične poskytované služby DTH; zdroj: Správa o stave vysielania v Slovenskej republike a o činnosti Rady pre vysielanie a retransmisiiu za rok 2010. Bratislava, 2011, str. 33.

autorizácie (i osobitnej mediálnej regulácie) pôsobia audiovizuálne mediálne služby nehospodárskeho významu, on-line tlač<sup>33</sup> a internetové rozhlasové vysielanie.<sup>34</sup>

- b) evidencia (ohlásenie činnosti) – jej splnenie alebo nesplnenie nemá vplyv na oprávnenie vykonávať činnosť, a preto ani nenahrádza oprávnenie podnikat'; ide o administratívnu autorizáciu najjednoduchšieho typu, ktorej nesplnenie však môže mať za následok uloženie sankcie. Často možno evidenciu vykonať po začatí vykonávania činnosti. Za splnenie povinnosti sa považuje už oznámenie evidujúcemu orgánu. Evidencia sa uplatňuje u viacerých typov médií alebo obsahov.<sup>35</sup> V prípade tlače nahradila po prijatí tlačového zákona v roku 2008 evidencia predchádzajúci systém registrácie.<sup>36</sup> Evidencia, ktorú vykonáva MK, má právny význam najmä pri takom vydávaní tlače, ktoré nie je predmetom podnikania, pretože evidencia je v tomto prípade jediným úradným osvedčením preukazujúcim vykonávanie tejto činnosti.<sup>37</sup> Samotné nesplnenie evidencie nemôže byť pokutované, neevidovanému vydavateľovi však hrozí pokuta za neoznačenie vydania evidenčným číslom do výšky 995,- EUR.<sup>38</sup> Na podobných princípoch je založená aj evidencia audiovizuálnych a príbuzných obsahov.<sup>39</sup> Ohlásenie činnosti bolo na konci roku 2009 zavedené aj pre audiovizuálne mediálne služby *on-demand* a internetové televízne vysielanie,<sup>40</sup> hoci príslušná smernica autorizáciu nevyžadovala, práve naopak.<sup>41</sup> Na rozdiel od evidencie tlače, toto ohlásenie činnosti nie je jediným osvedčením – keďže regulácii podliehajú len audiovizuálne mediálne služby hospodárskeho charakteru, autorizáciou je už samotné oprávnenie podnikat'. Ide teda len o zoznam regulovaných subjektov<sup>42</sup> a nemá iný význam, za jej nesplnenie však poskytovateľovi hrozí pokuta do výšky 1 000,- EUR<sup>43</sup> a internetovému vysielateľovi až do výšky 1 200,- EUR.<sup>44</sup>

<sup>33</sup> Keďže slovenský právny poriadok nepozná elektronickú tlač, nevzťahuje sa na ňu žiadna evidencia. Pre poskytovateľov týchto typov služieb ostáva možnosť buď sa identifikovať s pojmom tlačová agentúra a zdieľať tak nielen povinnosti, ale aj práva plynúce pre štátom uznané médiá, alebo pôsobiť mimo mediálneho regulačného rámca, avšak bez možnosti uplatniť napr. ochranu zdroja (ako právom uznanú mlčanlivosť).

<sup>34</sup> Autorizáciu si nevyžaduje ani analógové televízne vysielanie osôb usadených mimo Slovenskej republiky, ktorých vysielanie spadá pod jurisdikciu SR na základe príslušnej smernice EÚ alebo Európskeho dohovoru. Tieto osoby nemusia mať ani právnu formu zákonom požadovanú pre vysielateľov usadených v SR.

<sup>35</sup> Snahu uľahčiť exploataciu diela pri rešpektovaní práv duševného vlastníctva sleduje evidencia niektorých typov slovenských obsahov (audiovizuálne diela, multimediálne diela). Evidenciu tak charakterizuje princíp právnej istoty reprezentovaný v tomto prípade právnou domnienkou autorstva. Autorizáciu vykonáva MK.

<sup>36</sup> Systém autorizácie podľa zákona o periodickej tlači a o *ostatných* hromadných informačných prostriedkoch z roku 1967 požadoval od vydavateľov tlače registráciu periodickej tlače, na ktorú viazal oprávnenie vydávať periodickú tlač.

<sup>37</sup> Do 8. augustu 2011 bolo evidovaných 1929 titulov periodickej tlače (v tom 9 celoštátnych denníkov); zdroj: <http://www.culture.gov.sk/pertlac/index>, 8. 8.2011.

<sup>38</sup> § 12 (2) (a) tlačového zákona.

<sup>39</sup> Tieto evidencie nadväzujú predovšetkým na právnu domnienku autorstva (§ 54 zákona o autorských právach), v čom spočíva aj ich právna relevancia.

<sup>40</sup> Zákon č. 498/2009 Z. z., ktorým sa implementovala Smernica o audiovizuálnych mediálnych službách a ktorý vstúpil do účinnosti 15. decembra 2009. Autorizačným orgánom je RVR.

<sup>41</sup> Žiadne ustanovenie tejto smernice nesmie vyžadovať alebo podporovať členské štáty v tom, aby zavádzali nový systém vydávania licencií alebo administratívnej autorizácie pre akýkoľvek typ audiovizuálnej mediálnej služby". Vysvetľujúce ustanovenia (15) smernice 2007/65/ES Európskeho parlamentu a Rady zo dňa 11. decembra 2007, ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 89/552/EHS o koordinácii určitých ustanovení stanovených zákonom, a správnych opatrení v členských štátoch týkajúcich sa vykonávania činností televízneho vysielania.

<sup>42</sup> Do 31. decembra 2011 RVR evidovala 29 audiovizuálnych mediálnych služieb na požiadanie; zdroj: Výročná správa RVR za rok 2010. Bratislava, 2011, str. 132 – 133.

<sup>43</sup> § 67 (13) (b) zákona o vysielaní a retransmisii.

<sup>44</sup> § 67 (10) (b) zákona o vysielaní a retransmisii.

- c) Posledným typom mediálnej evidencie je evidencia producentov audiovizuálnych diel, distribútorov audiovizuálnych diel a multimédií, dabingových štúdií a ďalších podnikov pôsobiacich v audiovizuálnom priemysle. Evidencia, ktorá bola zavedená v roku 2007, sleduje selekciu relevantných služieb exploatačného reťazca diela v snahe odlíšiť služby kreatívneho priemyslu od štandardných služieb rovnakého charakteru (napr. producenta filmov od výrobcu rodinných videonahrávok a pod.). Navyše pre osoby podnikajúce v odbore už pred zavedením evidencie je autorizačná povinnosť fakultatívna. Za nesplnenie povinnosti ukladá MK alebo príslušná obec pokutu do výšky 165,- EUR,<sup>45</sup> aj keď autorizačným orgánom je Slovenský filmový ústav resp. obec.
- d) osobitným druhom ohlasovacej povinnosti je oznámenie o výkone činnosti povolenej všeobecným povolením TÚ. Všeobecnému povoleniu polieha o. i. prevádzka retransmisie ako služby elektronických komunikácií (distribúcia signálu).
- e) registrácia – viaže na seba oprávnenie vykonávať činnosť (podnikať), čím sa líši od evidencie. Na registráciu má žiadateľ (tak ako na evidenciu) právny nárok. O registráciu (na rozdiel od evidencie) musí žiadateľ požiadať v určenej lehote ešte pred začatím poskytovania služby. Zároveň však platí, že márnym uplynutím lehoty na rozhodnutie nečinnosťou autorizačného orgánu vzniká žiadateľovi oprávnenie vykonávať činnosť *ex lege*. Registrácii RVR podlieha poskytovanie retransmisie ako obsahovej služby. Keďže registrácia je zároveň dôkazom o jurisdikcii krajiny (poskytovanie bez registrácie je pokutované až do výšky 165 969,- EUR),<sup>46</sup> najmä služby *direct-to-home* sa v súčasnosti snažia presídliť a poskytovať služby cezhranične. O. i sa tým vyhnú povinnému odvodu do Audiovizuálneho fondu, ktorý činí 1 % z ročného príjmu za poskytovanie retransmisie bez DPH.<sup>47</sup> Ďalším dôvodom je nemožnosť poskytovať české stanice na slovenskom trhu,<sup>48</sup> čomu bráni najmä autorskoprávna teritorialita a z toho odvodená povinnosť disponovať písomným súhlasom vysielateľa kontrolovaná RVR,<sup>49</sup> za porušenie ktorej poskytovateľovi hrozí pokuta až do výšky 33 193,- EUR.<sup>50</sup>
- f) v osobitnom režime registrácie, ktorú vykonáva MK, sa registrujú nezávislí filmoví a televízni producenti. Registrácia je špecifická tým, že je fakultatívna. Producent ňou získava na tri roky postavenie nezávislého producenta. Rozhodnutie o registrácii má nielen konštitutívne účinky (zakladá producentovi postavenie nezávislého producenta vrátane zvýhodnenia oproti iným producentom, napr. jeho diela sa v televíznom vysielaní započítavajú do kvót nezávislej produkcie), ale aj deklaratórne účinky smerom k produkcii, ktorú vytvoril tri roky späť.<sup>51</sup>
- g) obsahová licencia na digitálne vysielanie („digitálna licencia“) – bola zavedená v roku 2007 popri existujúcom licenčnom mechanizme („kombinovaná licencia“). Podobne ako pri registrácii má žiadateľ na udelenie digitálnej licencie právny nárok a musí o ňu

<sup>45</sup> § 45 (2) (a) a (5) audiovizuálny zákon.

<sup>46</sup> § 67 (9) (a) zákona o vysielaní a retransmisii.

<sup>47</sup> § 27 zákona o Audiovizuálnom fonde.

<sup>48</sup> Podľa vyjadrenia UPC z júla 2011 „Retransmisiu českých staníc prevádzkuje káblová spoločnosť v Českej republike, ktorá má zároveň na to súhlas vysielateľov. Spoločnosť UPC Broadband Slovakia je v pozícii technického zabezpečovateľa, čiže konáme v súlade s postupom, ktorý RVR nedávno odsúhlasila v prípade iných televíznych operátorov“ Obdobne sa zachoval aj Orange, „aby operátor nemal problémy s radou či vlastníkom staníc, poskytuje ich cez inú spoločnosť“; zdroj: <http://www.zive.sk/aj-kablovky-chcu-ceske-kanaly-hladaju-riesenia/sc-3-a-295102/default.aspx>, 8. 8. 2011.

<sup>49</sup> § 17 (1) (c) zákona o vysielaní a retransmisii.

<sup>50</sup> § 67 (1) (a) zákon o vysielaní a retransmisii.

<sup>51</sup> Do 8. augusta 2011 registrovalo MK celkovo päť nezávislých audiovizuálnych producentov; zdroj: <http://www.culture.gov.sk/audiovizia/register-nezavislych-producentov>, 8. 8. 2011.

požiadať v určenej lehote ešte pred začatím poskytovania služby. Márnym uplynutím lehoty na rozhodnutie nečinnosťou RVR však žiadateľovi nevzniká oprávnenie vykonávať činnosť *ex lege*, iba nárok žalovať autorizačný orgán na súde. Držiteľ digitálnej licencie navyše môže pod právo digitálne vysielať programovú službu zahrnúť popri terestriálnom spôsobe aj všetky ďalšie spôsoby šírenia signálu (internet nevynímajúc) a nepotrebuje iné oprávnenie na podnikanie. Na digitálnu licenciu (na rozdiel od analógovej) sa navyše neviaže povinnosť vysielať, ani povinnosť vysielať každým z autorizovaných spôsobov. Keďže licencia je viazaná iba teritoriálne, nie však na konkrétnu frekvenciu alebo infraštruktúru (na rozdiel od analógovej frekvencie), udeľuje sa zásadne na neurčitý čas, a teda mediálny podnik nie je bezcenným aj keď už nevysiela, na rozdiel od vysielača s analógovou licenciou, ktorý sa zánikom licencie stáva *de facto* bezcenným.<sup>52</sup>

- h) kombinovaná licencia (analógová licencia) – je najstarším druhom autorizácie televízneho a rozhlasového vysielať. V súčasnosti kombinovanú licenciu udeľuje RVR<sup>53</sup> najmä rozhlasovým vysielačom. Televíznym vysielačom ju možno udeliť tiež, avšak nie na terestriálne vysielať. V ostatných spôsoboch šírenia konkuruje digitálnej licenci. Na udelenie analógovej (kombinovanej) licencie nie je právny nárok, udeľuje sa len na určitý čas (12 rokov pre televízne vysielať a osem rokov pre rozhlasové vysielať) s možnosťou jediného predĺženia a vysielača viaže povinnosť kontinuálne vysielať, a to každým z autorizovaných spôsobov. Pokiaľ má byť súčasťou licencie aj frekvencia, tá sa pridružuje vo výberovom konaní, pričom je iba na rozhodnutí RVR, či a kedy výberové konanie vyhlási; to sa vzťahuje aj na frekvencie individuálne skoorinované vysielačom na vlastné náklady. V rámci výberového konania RVR v prípade žiadateľov so zahraničnou majetkovou účasťou posudzuje aj primeranosť majetkovej účasti slovenských osôb a ich zastúpenie v orgánoch žiadateľa.<sup>54</sup>
- i) terestriálne prevádzkové povolenie – je osobitným druhom individuálneho povolenia na výkon činnosti a používanie frekvencie, ktoré udeľuje TÚ poskytovateľovi terestriálneho multiplexu vo výberovom konaní alebo poskytovateľovi miestneho multiplexu, kde sa prioritne uplatňuje zásadu *prior tempore, potior iure*. Skutočnosť, že úrad reguluje poskytovateľa obsahovej služby, nie je narušením zásady oddelenia obsahovej a technickej regulácie, ale súvisí s postavením úradu ako správcu frekvenčného spektra. Keďže poskytovateľ multiplexu je aj držiteľom frekvencie, odstraňuje sa tak regulačná duplicita, ktorá ešte stále existuje napr. pri rozhlasovom analógovom terestriálnom vysielať (a ktorú mnohé štáty už prekonalí práve konvergenciou regulačných orgánov pri zachovaní oddelenej regulácie).

---

<sup>52</sup> Do 31. decembra 2010 bolo platných 41 televíznych digitálnych licencií a 11 rozhlasových digitálnych licencií; zdroj: Výročná správa RVR za rok 2010, príloha 7 a 8.

<sup>53</sup> Do roku 2007 patrila táto právomoc aj parlamentu, ktorý jediný mal právomoc udeliť RVR odporúčenému žiadateľovi licenciu na celoplošné vysielať.

<sup>54</sup> Podľa Czwitkovicsa a Kollára napr. CME „obišlo toto ustanovenie zákona tým, že vlastníčka štruktúra sa nemenila priamo v spoločnosti Markíza Slovakia, ale v jej spoločníkovi Media Invest. Súčasný právny výklad nevyžaduje žiadanie súhlasu od licenčnej rady napríklad pri zmene vlastníckej štruktúry, ak k tejto dochádza na inej ako na prvej úrovni“. In Kollár, M., Mesežnikov, G., Bútora, M. (eds.): Slovensko 2007: Súhrnná správa o stave spoločnosti. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2008, str. 566.

### 3.2 Antikoncentračné opatrenia

Systém antikoncentračných opatrení má svoje konkrétne vyjadrenie v mediálnej legislatíve regulujúcej elektronické komunikačné služby a všeobecnom súťažnom práve. Keďže súťažné opatrenia v oblasti elektronických komunikácií v zásade zdieľajú všetky členské štáty prostredníctvom spoločného regulačného rámca, budeme sa mu venovať len okrajovo. Pokiaľ ide o koexistenciu všeobecného súťažného práva (kde je regulátorom Protimonopolný úrad SR - PMÚ) a mediálneho práva (kde je regulátorov niekoľko) má prednosť právomoc PMÚ s výnimkami pasívnych opatrení a *ex ante* regulácie hospodárskej súťaže. Aktivitu PMÚ v mediálnej oblasti možno ilustrovať predovšetkým na jeho angažovaní sa v segmente tlačových agentúr: V rokoch 2004 – 2007 na podnet súkromnej tlačovej agentúry (SITA) úrad napadol financovanie vtedy štátnej tlačovej agentúry (TASR), ktorej rozpočet činil takmer z polovice príspevok zo štátneho rozpočtu, a uložil MK niekoľko pokút za narušenie hospodárskej súťaže, ktoré spočívalo v tom, že štát netransparentným spôsobom dotoval činnosti, ktoré sa užívajú na komerčnom princípe.<sup>55</sup> Tieto pokuty spolu vo výške 46 471,50 EUR, ktoré PMÚ uložil MK,<sup>56</sup> v dvoch prípadoch zrušil kasačný súd<sup>57</sup> a v jednom prípade samotný PMÚ.<sup>58</sup>

Vo vzťahu k ďalším kompetenciám PMÚ treba poznamenať, že jeho antikoncentračná právomoc je daná práhmi obratu v súlade s legislatívou EÚ a táto antikoncentračná právomoc PMÚ je exkluzívna (v januári 2006 rozhodol napr. o akvizícii americkej CME, ktorou ovládla komerčnú TV Markíza,<sup>59</sup> na druhej strane o fúzii MVS nerozhodoval, keďže fúzia sa uskutočnila zákonom).<sup>60</sup>

*Ex ante* reguláciou hospodárskej súťaže disponuje najmä TÚ vo vzťahu k podnikom elektronických komunikácií, resp. poskytovateľom vybraných typov obsahových služieb (multiplex). O *ex ante* regulácii súťaže však možno hovoriť aj v prípade iných obsahových služieb (vysielanie), ktorú však vykonáva RVR (napr. v rámci licenčného výberového konania). *Ex ante* regulácia hospodárskej súťaže (s výnimkou skúmania koncentrácie PMÚ) neexistuje v prípade tlače, tlačových agentúr a „nových“ mediálnych služieb.

RVR a TÚ majú na udržanie plurality zdrojov informácií k dispozícii niekoľko súborov pasívnych opatrení.<sup>61</sup> Ani jedným z nich však nemožno pluralitu zdrojov vytvoriť, ani reparovať narušenie hospodárskej súťaže, ktoré nevzniklo priamo porušením niektorého z pasívnych opatrení.

Pasívnymi opatreniami sa rozumejú najmä zákonné obmedzenia majetkového alebo personálneho prepojenia mediálnych podnikov.<sup>62</sup> V zásade teda ide o obmedzenia

---

<sup>55</sup> Czwtkovics, T. – Kollár, M.: Médiá. In Kollár, M., Mesežnikov, G., Bútor, M. (eds.): Slovensko 2007: Súhrnná správa o stave spoločnosti. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2008, str. 560.

<sup>56</sup> Rozhodnutia PMÚ SR č. 2007/39/2/1/054 a Rady PMÚ SR č. 2006/39/R/2/023 a č. 2007/39/R/2/012.

<sup>57</sup> Rozsudky NS SR č. 1 Sžpu/1/2008 a č. 2 Sžpu/3/2008.

<sup>58</sup> Rozhodnutie Rady PMÚ SR č. 2009/39/R/2/034.

<sup>59</sup> Czwtkovics, T. – Kollár, M.: Médiá. In Kollár, M., Mesežnikov, G., Bútor, M. (eds.): Slovensko 2006: Súhrnná správa o stave spoločnosti. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2007, str. 583.

<sup>60</sup> Zákomom č. 532/2010 Z. z. došlo k zániku právnických osôb Slovenskej televízie a Slovenského rozhlasu, pričom právnym nástupcom sa stala jediná právnická osoba Rozhlas a televízia Slovenska.

<sup>61</sup> Pasívnymi opatreniami označujeme tie regulačné nástroje, ktoré regulátor iba aplikuje bez toho, aby participoval na ich kreovaní alebo ich mohol prispôsobiť podmienkam a aktuálnej úrovni hospodárskej súťaže.

<sup>62</sup> Ide o obmedzenia medzi vysielateľmi (§ 43 zákona o vysielaní a retransmisii, § 51 (1) zákona o digitálnom vysielaní, medzi vysielateľom a vydavateľom celoštátnej periodickej tlače (§ 43 zákona o vysielaní a retransmisii, § 11 (4) (j) tlačového zákona), medzi nezávislým televíznym alebo filmovým producentom a



štruktúrného charakteru, ktoré majú zabrániť vertikálnej alebo horizontálnej koncentrácii poskytovateľov obsahu. Pôvod niektorých z nich možno nájsť v odporúčaniach RE a pokiaľ ide o nezávislého producenta v smernici o televízii bez hraníc. Niektoré z nich reagovali na vývoj mediálneho trhu.<sup>63</sup> Obmedzenia nezahŕňajú potenciálnu vertikálnu koncentráciu poskytovateľov obsahu s vlastníkmi infraštruktúry alebo poskytovateľmi elektronických komunikačných sietí, čo vyplýva najmä z analógového nastavenia systému (analógový vysielateľ ako držiteľ frekvencie a nezriedka i telekomunikačného zariadenia, prevádzkovateľ retransmisie ako majiteľ infraštruktúry, realizátor prenosu i poskytovateľ obsahovej služby). Pokiaľ ide o majetkové prepojenia, vo všetkých prípadoch nie sú právne relevantnými podprahové prepojenia (prah činí 25-percentný podiel). Výnimku tvorí obmedzenie týkajúce sa majetkového prepojenia nezávislého producenta, kde prah neexistuje (akýkoľvek majetkový podiel môže byť prepojením). Pokiaľ ide o aplikačnú prax regulátorov, každý z nich skúma prepojenie z pozície ním regulovaného subjektu (TÚ poskytovateľa multiplexu, Rada pre vysielanie a retransmisiu vysielateľa a MK nezávislého producenta). Platí pritom, že MK neposudzuje prepojenie vydavateľov periodickej tlače, iba ho monitoruje, a RVR realizuje posudzovanie majetkového prepojenia do úrovne majiteľov vysielateľa, prepojenie na nižšej úrovni neskúma.<sup>64</sup>

Pasívnymi opatreniami, ktoré majú charakter antitrustových opatrení, sú obmedzenia týkajúce sa programových sietí a sietí multiplexov.<sup>65</sup> Opatrenia týkajúce sa programových sietí nemožno považovať za účinné. RVR bola dvakrát konfrontovaná s faktickou existenciou programovej siete. V oboch prípadoch „siet“ po dosiahnutí zákonného prahu (50 % populácie) prerástla do štandardného multiregionálneho vysielania (v jednom prípade šlo o projekt lokálnych televízií, ktorý skončil vznikom plnoformátovej komerčnej televízie, v druhom prípade šlo o sieť regionálnych rozhlasových staníc, ktorá sa transformovala na multiregionálnu rozhlasovú stanicu). Pokiaľ ide o sieť multiplexov, základným dôvodom existencie týchto opatrení je eliminovať obchádzanie povinností vzťahujúcich sa na štandardné multiplexy, ako aj efektívnosť správy frekvencií koordinovaných pre digitálne vysielanie. Regulátorom je v tomto prípade výlučne TÚ, opatrenia však vzhľadom na prebiehajúci proces prechodu na digitálne vysielanie nie je možné hodnotiť.

Na udržanie pluralitného trhu slúžia RVR ďalšie pomocné opatrenia, ktoré sa do zákonnej podoby často preniesli z praxe (napr. vydraženie časti podniku vysielateľa spolu s licenciou, čím sa *de facto* obišlo rozhodovanie RVR,<sup>66</sup> viedlo k neskoršiemu uzákoneniu zákazu transferu licencie).<sup>67</sup>

---

vysielateľom (§ 37 (1) audiovizuálneho zákona), medzi vysielateľom a poskytovateľom terestriálneho multiplexu (§ 51 (2) a (3) zákona o digitálnom vysielaní), medzi poskytovateľmi multiplexu (§ 52 zákona o digitálnom vysielaní), a osobitné opatrenia obmedzujúce vlastníkov vysielajúcich podnikov alebo podnikov poskytujúcich multiplex (§ 42 (2) a (3) zákona o vysielaní a retransmisii, § 52 zákona o digitálnom vysielaní).

<sup>63</sup> Podľa výročnej správy RVR za rok 2000 „Špecifikom mediálneho trhu bolo pôsobenie mediálneho a reklamného prepojenia TV Markíza, Nadácie Markíza, Národnej obrody (celoštátneho denníka, pozn. autora), týždenníka Markíza, ktoré bolo v roku 2000 „obohatené“ aj o rádio Koliba“; Správa o stave vysielania v Slovenskej republike a o činnosti Rady SR pre rozhlasové a televízne vysielanie/RVR za rok 2000. Bratislava, 2001, str. 44 – 48.

<sup>64</sup> Uplatňujúc princíp *secundum et intra legem* je Rada oprávnená postupovať len voči vysielateľom a sprostredkovane aj voči majiteľom vysielateľov, zákonnými oprávneniami voči majiteľom vysielateľových majiteľov však nedisponuje.

<sup>65</sup> § 3 (j) a § 42 (4) zákona o vysielaní a retransmisii, § 53 zákona o digitálnom vysielaní.

<sup>66</sup> Išlo o prípad satelitnej televízie VTV z roku 1999; pozri Správa o stave vysielania v Slovenskej republike a o činnosti Rady SR pre rozhlasové a televízne vysielanie za rok 1999 Bratislava, 2000, str. 32.

<sup>67</sup> Ide o zásadu výlučnosti služby (obmedzenie poskytovania viacerých služieb rôzneho druhu) (§ 42 (1) zákona o vysielaní a retransmisii, § 50 zákona o digitálnom vysielaní), zásadu výlučnosti licencie (obmedzenie

### 3.3 Pravidlá must-carry

Pokiaľ ide o reguláciu prístupu k obsahu, možno tieto pravidlá rozdeliť do dvoch skupín. Prvú skupinu tvoria samotní vysielatelia, pričom must-carry spočíva v dosahovaní jednak kvót európskej produkcie a nezávislej produkcie, jednak kvót vysielania programov vo verejnom záujme a programov s multimodálnym prístupom (pre potreby sluchovo alebo zrakovo znevýhodnenej skupiny).<sup>68</sup> Druhú skupinu tvoria pravidlá prístupu k obsahu, ktorú podľa zásady oddelenia obsahovej a technickej regulácie neznášajú poskytovatelia elektronických komunikačných služieb, ale poskytovatelia obsahových služieb. Možno hovoriť o must-carry pre poskytovateľa káblovej retransmisie a *must-carry* pre poskytovateľa terestriálneho multiplexu. Pokiaľ ide o konštrukciu *must-carry* poskytovateľa multiplexu, tá vychádza z verejných potrieb a princípu, že poskytovateľ profituje z využívania frekvencií, ktoré patria štátu a tvoria obmedzený zdroj. Zároveň však každá z povinností je limitovaná pravidlami trhu, tzn., že zákon iba vytvára pravidlá zostavovania multiplexu, ale je na oprávnených a povinných osobách, aby sa dohodli (alebo aj nedohodli) na podmienkach a cene. Jednotlivé kvóty pre obsadenie verejnej kapacity multiplexu majú potenciálny charakter, a nie nevyhnutne obligatórny charakter – vyjadrujú prioritne limity, ktoré môžu byť modifikované trhom a preferencie, v prípade prevýšenia dopytu nad ponukou.

Pokiaľ ide o *must-carry* poskytovateľa retransmisie, táto povinnosť bola po roku 2007 značne zúžená. Po ukončení prechodu na digitálne vysielanie povinnosť zaradiť do základného katalógu programových služieb zahŕňa iba digitálnu plnoformátovú programovú službu verejnoprávneho vysielateľa a analógové rozhlasové vysielanie autorizované RVR, ktoré je prítomné v mieste poskytovania káblovej retransmisie, aj to len v prípade, že poskytovateľ retransmisie nepožiada o zúženie tejto povinnosti z dôvodov, že (1a) značná časť užívateľov telekomunikačnej siete nepoužíva túto telekomunikačnú sieť ako hlavný prostriedok príjmu programových služieb alebo (1b) plnenie tejto povinnosti nie je nevyhnutné na zabezpečenie prístupu verejnosti k informáciám osobitného charakteru, pretože napr. (2a) počet všetkých užívateľov je zanedbateľný s ohľadom na počet domácností využívajúcich iný spôsob príjmu v príslušnej geografickej oblasti alebo (2b) rozsah retransmisie je v porovnaní s kapacitou telekomunikačnej siete neprimeraný. O vyňatie programových služieb z povinnosti RVR niekoľkokrát úspešne už v roku 2008 požiadala spoločnosť UPC Broadband Slovakia (jeden z hlavných poskytovateľov káblovej retransmisie na Slovensku), pričom v jednom prípade RVR povinnosť vylúčila úplne.<sup>69</sup>

---

poskytovania viacerých služieb rovnakého druhu a podobného obsahu) (§ 45 (1) zákona o vysielaní a retransmisii, § 25 (3) zákona o digitálnom vysielaní), zásada teritoriality služby (teritoriálne obmedzenia poskytovania služby) (§ 3 (p) až (t) a § 16 (3) (d) zákona o vysielaní a retransmisii, § 17, § 24 a § 31 (3) (a) zákona o digitálnom vysielaní), zásada garancie konkurencie (prokapacitné obmedzenia éteru) (§ 24 (3) to (5) zákona o digitálnom vysielaní), zásada personality licencie (zákonný zákaz transferu licencie) (§ 50 (2) a (3) zákona o vysielaní a retransmisii, § 29 a § 30 (1) zákona o digitálnom vysielaní) a zásada legality transferu (zákonné podmienky vylučujúce transfer oprávnenia) (§ 21 zákona o digitálnom vysielaní).

<sup>68</sup> Pri digitálnom vysielaní bol v roku 2008 prah pre programy vo verejnom záujme stanovený zákonom na 15 % z celkového času vysielania programov, pričom ho možno znížiť v prípade rozhlasového vysielania alebo televízneho neplnoformátového vysielania (pre iné služby neexistuje) (§ 27 (7) (h) zákona o digitálnom vysielaní). Prahy pre multimodálny prístup v digitálnom televíznom vysielaní (pre iné služby neexistuje) boli zákonom v roku 2008 stanovené nasledovne: 10 % z všetkých programov prístupných pre nepočujúcich a 3 % z všetkých programov prístupných pre nevidiacich v prípade komerčného vysielateľa a 53 % zo všetkých programov prístupných pre nepočujúcich a 20 % zo všetkých programov prístupných pre nevidiacich v prípade verejnoprávneho vysielateľa (§ 18(3) a § 18a zákona o vysielaní a retransmisii). Dosahovanie prahov pri multimodálnom prístupe bude možné až po ukončení prechodu na digitálne vysielanie.

<sup>69</sup> Rozhodnutia RVR č. TKR/254/RUS/01/2008, č. TKR/254/RUS/03/2008 a č. TKR/254/RUS/08/2008.

### 3.4 Organizácia médií verejnej služby a ich financovanie

S ohľadom na pretrvávajúci duálny systém vo vysielaní je nutné sa pristiaviť aj pri niektorých opatreniach mediálnej politiky vo vzťahu k verejnoprávnym vysielateľom. Po vstupe do EÚ v roku 2004 bol na Slovensku systém dvoch MVS (rozhlas a televízia). Miestne a regionálne televízne stanice, napriek skutočnosti, že od roku 1992 sa postupne stali súčasťou systému, sa nikdy nepovažovali za médiá verejnej služby.<sup>70</sup> Systém dvoch MVS bol do značnej miery financovaný osobitnými poplatkami („koncesionársky“ poplatok) na základe vlastníctva prijímača (existujúca štátna pomoc). Od roku 2007 tento systém prešiel významnými zmenami. V roku 2008 sa systém zmenil prvýkrát. Koncesionárske poplatky založené na vlastníctve prijímača sa zmenili na platby za zabezpečovanie služieb súvisiacich s médiami - v prípade domácností platby koncového odberateľa elektrickej energie (spotrebiteľa) a v prípade zamestnávateľov podľa počtu zamestnancov<sup>71</sup> (nedošlo k žiadnemu oznámeniu EK o zmene systému). V roku 2009 prebehla ďalšia zmena zavedením (finančnej) zmluvy MVS so štátom<sup>72</sup>. Z právneho hľadiska nešlo o nič iné ako o štátnu dotáciu so špecifickými podmienkami.

Premena duálneho systému pokračovala v rokoch 2010-2011 zlúčením oboch MVS. Nebola tu žiadna verejná diskusia, ktorá by predchádzala fúzii (a mala byť), žiadne relevantné analýzy ani audit, že takýto typ média je potrebný. Počítateľné odhady vlády hovorili len o úsporách vo výške približne 1,65 milióna v roku 2011 (MK, 2010). V oblasti financovania MVS to znamená, že zákon de facto znova konštituoval systém zmluvy so štátom. Prijemcovia platieb za služby Slovenskej televízie a Slovenského rozhlasu sa stali jedným právnym subjektom.

Vláda oznámila kontroverzný plán zrušiť poplatky platené verejnosťou a súkromnými spoločnosťami za používanie týchto médií (najprv) od januára 2012, neskôr od januára 2013. Čoskoro sa ukázalo, že pre vládu bude ťažké nájsť dostatok každoročne finančných prostriedkov v štátnom rozpočte na úhradu tohto zaťaženia. Očakávali sa aj ďalšie legislatívne zmeny vo verejnoprávných médiách.

Postupný posun od demokraticko-korporativistického modelu k upravenému modelu naznačuje tiež táto záverečná fáza reštrukturalizácie médií verejnej služby. Ostatná zmena spočíva opäť v spôsobe financovania. V októbri 2011 schválil parlament nový zákon, podľa ktorého systém platieb na základe zmlúv so štátom nahradí jediná dotácia zo štátneho rozpočtu (vo výške 0,142% HDP, alebo minimálne 90 miliónov eur). Jedným z argumentov bolo (Krajcer, 2011), že tieto politiky majú pozitívny vplyv na slobodu a nezávislosť MVS. Po prvé, náklady na výber poplatkov boli vysoké. Po druhé, od roku 2009 sa úspešnosť výberu poplatkov znížila. Po tretie, percentuálny podiel pre MVS na základe ročného štátneho rozpočtu by mal zabezpečiť ich finančnú stabilitu, čo zníži ich politickú nezávislosť.

Osobitné zmeny nastali vo financovaní reklamy a telenákupu. V rokoch 2009 - 2012 došlo k postupnému znižovaniu množstva reklamy. Aj po tomto znížení však môže verejnoprávny vysielateľ (dva televízne kanály a najmenej sedem rozhlasových staníc) vysielateľ reklamu v celkovom objeme až 21 % denne a s telenákupom 25 %. Sponzorstvo a umiestňovanie

<sup>70</sup> K 31.12.2010 mala obec (mesto) majetkovú účasť najmenej v 46 zo 74 lokálnych vysielateľov, čo tvorí ešte stále viac ako 50 %; zdroj: Správa o stave vysielania v Slovenskej republike a o činnosti Rady SR pre rozhlasové a televízne vysielanie/RVR za rok 2010. Bratislava, 2011, príloha 5 and 8.

<sup>71</sup> Zákon č. 68/2008 Zb. o úhrade za služby verejnosti poskytované Slovenskou televíziou a Slovenským rozhlasom.

<sup>72</sup> Zákon č. 312/2009 Zb. o niektorých opatreniach týkajúcich sa Slovenského rozhlasu a Slovenskej televízie.

produktov nebolo vo vzťahu k MVS zasiahnuté žiadnymi reštrikciami. Všetky tieto zmeny v sebe ukrývajú skutočnosť, že *pro futuro* môže byť finančná nezávislosť MVS ohrozená.

Aj výber a voľba členov RVR, nového kontrolného orgánu zlúčeného MVS (RTVS), nezaznamenali žiadne viditeľné odchýlky od štandardnej politizácie tohto orgánu. Všetci noví členovia tejto Rady sú teraz prezentovaní ako experti (v oblasti médií, práva alebo ekonómie), ale sú aj, a možno predovšetkým, politickými nominantmi. Je zrejmé, že politickí kandidáti môžu v konečnom dôsledku ťažko garantovať slobodnú a nezávislú prácu médií. Otvorene to priznali niektorí odborníci pri príprave nových právnych predpisov. V priebehu odborného pripomienkovania návrhu nového zákona o RTVS sa vyskytli dve sporné otázky. Prvou bol spôsob voľby členov kontrolného orgánu (Rady) a ich ďalšie úlohy, druhou štatút RTVS. Inými slovami, prečo sa nová inštitúcia RTVS nazýva „verejnou“ službou, keď bude takmer výlučne financovaná priamo zo štátneho rozpočtu a zároveň všetci členovia Rady sú v skutočnosti politickí kandidáti.

Dá sa povedať, že niektoré legislatívne zmeny naďalej prehlbujú nepriaznivú priepasť medzi MVS a súkromnými vysielateľmi. Vytvorením jedného MVS s garantovaným príjmom (ktorý, okrem iných výhod, je jediným subjektom na trhu, ktorý zastrešuje zároveň celoštátne rozhlasové aj televízne vysielanie) dochádza k zásahu trhu rozhlasového, televízneho vysielania a reklamy (marketingu). Je to aj vďaka možnosti efektívne kombinovať rozhlasové a televízne relácie, rovnako ako reklamu (komerčná komunikácia). Týmto spôsobom MVS získava výhodu v porovnaní s izolovanými rozhlasovými a televíznymi spoločnosťami. V prípade súkromných rozhlasových staníc (s ohľadom na ich nízky podiel na media-mixe) môže táto situácia v skutočnosti znamenať pre mnohé z nich, likvidáciu na trhu - žiadny rozhlas (okrem MVS) nemá možnosť ponúkať reklamný priestor v kombinácii s televíznou reklamou. Možnosť vzájomnej „krížovej reklamy“ rozhlasového a televízneho vysielania v rámci spojeného MVS, ktorá sa v roku 2011 začala vysielat' v rámci verejnoprávneho RTVS, a nezarátava sa do reklamného času, vytvára jeho ďalšiu významnú výhodu v porovnaní so súkromnými spoločnosťami. Preto je možné tvrdiť, že politici používajú v poslednom zúfalom úsilí všetky dostupné prostriedky na oživenie MVS na Slovensku. Na jednej strane, z hľadiska zabezpečenia slobody a nezávislosti MVS sa zdá, že na štáte závislé financovanie zvyčajne nevedie k nezávislým médiám. Na druhej strane, výhodnejšia pozícia štátom financovaného MVS má zvyčajne za následok nadmernú dominanciu MVS a potláčanie slobodného a nezávislého fungovania súkromných médií.

#### 4. Zloženie a rôznorodosť mediálneho obsahu

V liberálnej demokratickej teórii panuje silná zhoda, že otázky zloženia a diverzifikácie mediálneho obsahu sú dôležité pre slobodu a nezávislosť médií (Balčytienė, 2009), hoci v poslednej dobe sa tieto otázky spájajú s nebezpečenstvom trhových tlakov (prežitie na trhu, bulvarizácia) než s potrebou chrániť pluralitu politických názorov *per se* (ktoré sú z veľkej miery saturované viacerými internetovými zdrojmi a televíznymi a rozhlasovými kanálmi).

V posledných dvadsiatich rokoch je Slovensko možno atypické chýbajúcou zreteľnou ideologickou orientáciou u väčšiny dennej tlače. Napriek tomu, v niektorých médiách je zrejme nejaká ideologická orientácia. V štúdiu, ktorú vykonali Ondrášik a Škop (2011) v roku 2008, boli zaslané dotazníky 45-tim popredným mediálnym pracovníkom (spätná väzba 51 %). 52 % z respondentov priznalo, že ich noviny alebo televízne stanice mali ideologickú redakčnú líniu, väčšinou pravicovo-liberálnu (t.j. štvrtina všetkých médií v prieskume). Treba však zdôrazniť, že redaktori a manažéri médií nevyjadrili svoju podporu alebo nesúhlas s konkrétnou politickou stranou, ale skôr pre určitú ideológiu alebo proti určitej ideológii. Nie je tiež neobvyklé, že novinári v liberálnych demokraciách sú liberálne orientovaní. Väčšia pravicová orientácia slovenských novinárov – liberálov – sa dá vysvetliť historickým prechodom od komunizmu, ktorý po takmer dve desaťročia ponúkal negatívny obraz ľavicovo orientovanej ideológie.

Je tiež vhodné spomenúť kvalitatívne hodnotenie zloženia a diverzifikácie obsahu médií v prípade pravdepodobne najdôležitejších programov – hlavných televíznych správ dvoch najdôležitejších televíznych staníc na Slovensku – Slovenskej televízie (STV) a súkromnej televíznej stanice Markíza. Inými slovami, ukážeme výsledky súčasnej mediálnej politiky v tejto oblasti na úrovni zloženia a diverzifikácie obsahu jedného z najdôležitejších predpokladov liberálnej demokratickej mediálnej práce – pravdivého a objektívneho poskytovania informácií. Štúdia (Kravčák, 2010) zistila, že vo všeobecnosti, spravodajstvo Markízy počas troch mesiacov v roku 2008 bolo menej objektívne ako spravodajstvo Slovenskej televízie. U STV bolo zistených 19 % neobjektívnych správ, kým Markíza mala 28 % takýchto správ. Nedostatok objektivity predstavoval všetky možné odchýlky od ideálneho typu profesionálnej žurnalistiky. Je zaujímavé, že v podkategórii „vyvážené správy“ (t.j. poskytnutie rovnakého priestoru všetkým respondentom) dopadla STV horšie s hodnotou 82 %, zatiaľ čo Markíza mala lepšie výsledky s hodnotou 90 %.

Spravodajstvo Markízy obsahovalo štyrikrát viac správ so spoločensky irelevantným obsahom - najmä typu informačnej zábavy – a tento druh správ predstavoval 27 % z jej celého spravodajstva. Prekvapivo však aj u STV tento druh správ dosiahol 16 %. Je zaujímavé, že len 3 % správ v oboch spravodajstvách boli hodnotené ako nezrozumiteľné.

Je ťažké posúdiť, či tieto výsledky predstavujú viac či menej štandardnú situáciu, a či sa podobajú ostatným hlavným vysielateľom v okolitých krajinách alebo či tieto výsledky sú (viac či menej) odchýlkami od „štandardnej“ situácie. Za štandardnú situáciu považujeme lepšie výsledky v prípade MVS a prijateľnú úroveň odchýlky od eticky a profesijne ideálneho stavu v oboch prípadoch.

Medzi všeobecné podmienky, ktoré ovplyvňujú zloženie a diverzifikáciu mediálneho obsahu na Slovensku patrí veľkosť krajiny a iba málo skutočne významných veľkých inzerentov. Je zrejme, že inzerenti nemajú radi kritiku svojich firiem alebo výrobkov. Tento trend bol výraznejší v minulých rokoch, najmä pred krízou 2008 - 2009. Napriek tomu, tri najdôležitejšie mediálne domy - Petit Press, Ringier Axel Springer a Spoločnosť 7 Plus - sú zatiaľ schopné udržať si redakčnú nezávislosť vo vzťahu k hlavným inzerentom. Takmer všetky stredné a menšie mediálne domy a vydavatelia sú nútení brať do úvahy želania a záujmy menších inzerentov.

V prípade miestnych televíznych staníc, zákon o jazykoch menšín vyžaduje, že vysielanie v menšinových jazykoch musí byť simultánne tlmočené (či už prostredníctvom tituliek alebo dabingu) do úradného jazyka. Toto pravidlo účinne znemožňuje živé debaty o rôznych politických a spoločenských otázkach v menšinových jazykoch. V praxi je tomu tak len vo vysielaní súkromných

alebo polo-súkromných televíznych staníc v maďarskom jazyku. Rovnako musia vydavatelia tlače uverejňovať inzeráty v preklade do úradného jazyka. Avšak, toto pravidlo neplatí v prípade periodík v anglickom jazyku (napr. The Slovak Spectator) alebo v tlači vydávanej výlučne v jazyku niektorého etnika (napr. denník Új Szó).

Hlavné zásady mediálnej politiky vychádzajú zo smerníc EÚ; hoci najdôležitejší zákon týkajúci sa elektronických médií bol prijatý ešte pred vstupom Slovenska do EÚ, bol v súlade s právom EÚ. Odvtedy nebola prijatá žiadna zásadná úprava týkajúca sa médií, s výnimkou samoregulácie tlače v roku 2002 a nového tlačového zákona v roku 2008.

V oblasti tlače dávajú krajiny s demokratickým korporativistickým modelom prednosť relatívne silným formalizovaným systémom samoregulácie tlače (Hallin-Mancini, 2008: 200). Tlačová rada (TR) na Slovensku vznikla na základe dohody ZVPT a SSN. Do novembra 2011 TR zaregistrovala celkovo 142 sťažností a vydala viac ako 110 rozhodnutí. Tento počet prijatých sťažností a vydaných rozhodnutí TR, v porovnaní s ostatnými samoregulačnými mechanizmami (napr. Radou pre reklamu, založenej na základe dohody v rámci reklamného sektora v roku 1995)<sup>73</sup>, naznačuje menší vplyv TR na samoreguláciu médií.

#### **4.1 Pozitívne opatrenia podporujúce diverzifikáciu mediálneho obsahu**

Na Slovensku existujú štyri rôzne opatrenia na podporu diverzifikácie mediálneho obsahu. Po prvé, mechanizmus, ktorý podporuje MVS a zároveň dáva štátu určitý vplyv na výchovné aspekty MVS – zmluva so štátom. Po druhé, Audiovizuálny fond, ktorý podporuje najmä súkromný filmový a vysielací sektor. Po tretie, špeciálny projekt Piano, ktorého cieľom je návrat ziskovosti internetového spravodajstva. Napokon, sú to rôzne domáce a medzinárodné novinárske súťaže.

##### **4.1.1 Zmluva so štátom**

Hlavnú iniciatívu štátnych orgánov v oblasti diverzifikácie mediálneho obsahu predstavuje od roku 2008 zmluva medzi štátom a MVS.<sup>74</sup> Táto koncepcia ročných finančných zmlúv riadi štátne politiky v oblasti mediálneho obsahu v MVS smerom k určitým všeobecne definovaným cieľom počas piatich rokov (2010 - 2014), ktoré sú ďalej zúžené a špecifikované MVS ako aj v ročných dodatkoch k týmto zmluvám (medzi MK a MVS). Takto vzniká primeraná možnosť ovplyvňovať všeobecný mediálny obsah, aj keď o konečnom obsahu rozhoduje MVS samotné. Je treba poznamenať, že MVS nie sú nútené k podpisu týchto zmlúv. Zároveň, poskytnuté peniaze sa nesmú použiť na spravodajské, publicistické a investigatívne programy. Ich základnou myšlienkou je podporiť v strednodobom horizonte diverzifikáciu kultúrnych a vzdelávacích programov a programov pre mládež. Dlhodobým cieľom je tvorba nových originálnych programov vo verejnom záujme, ktoré rozšíria audiovizuálne dedičstvo. K dispozícii je 10 miliónov EUR ročne.

##### **4.1.2 Audiovizuálny fond**

Ďalšia štátna iniciatíva podporujúca diverzifikáciu mediálneho obsahu súvisí so zriadením Audiovizuálneho fondu v roku 2010.<sup>75</sup> Fond nahradil predchádzajúci grantový systém MK. Fond sa zameriava na rozvoj slovenského audiovizuálneho priemyslu a jeho infraštruktúry. Financovaný je

<sup>73</sup> Komisia rozhodcov Rady pre reklamu rozhodla v približne 380 prípadoch v období 2002-2008, <http://www.rpr.sk/sk/nalezky> (dátum prístupu 8. 8. 2011).

<sup>74</sup> Pozri <http://www.culture.gov.sk/media-audiovizia/zmluvy-medzi-statom-a-verejnopravnymi-vysielatelmi-o-obsahoch-cieloch-a-zabezpeceni-sluzieb-verejnosti-v-oblasti-rozhlasoveho-a-televizneho-vysielania> (dátum prístupu 11. 11. 2011).

<sup>75</sup> Pozri <http://www.avf.sk/english.aspx> (dátum prístupu 23. 11. 2011).

kombináciou verejných financií (dotácie zo štátneho rozpočtu) a príspevkami verejných alebo súkromných subjektov využívajúcich audiovizuálne diela. K 14. novembru polovicu z nich a rozdelil finančnú pomoc vo výške viac ako 6,2 milióna eur.

#### 4.1.3 Projekt Piano

S diverzifikáciou mediálneho obsahu nepriamo súvisí aj špeciálny alebo potenciálne kontroverzný prípad. Hoci vznik internetu a rozvoj on-line mediálnych služieb na začiatku diverzifikoval mediálny obsah, nepochybne prispel k zníženiu ziskov poskytovateľov voľne prístupných internetových zdrojov. Preto niektorí slovenskí vlastníci médií zvolili originálny prístup k tomu, ako profitovať z on-line médií. Projekt sa volá Piano a je založený na spoločnej platenej platforme pre asi desať internetových portálov, vrátane on-line verzií tlačených médií. Prvý mesiac priniesol zmiešané výsledky - tri internetové portály zaznamenali vyšší počet unikátnych návštevníkov, zatiaľ čo štyri portály nižší počet. V každom prípade, už prvý mesiac vytvoril aspoň nejaký zisk. Čo je dôležitejšie z hľadiska kvality verejnej diskusie, zavládla všeobecná spokojnosť so zvýšením kvality komentárov čitateľov (Čobejová 2011, Trend, 23. júna 2011, str. 44). Ani pol roka skúseností s projektom Piano neodradilo väčšinu z priekopníkov nového systému (Hetmerová, 2011). Hoci niektorí kritici tvrdia, že tento prístup vedie v krátkej dobe k zúženiu rozmanitosti informácií, iní argumentujú, že tento prístup sa vyhýba kultúrnej pasci kapitalizmu, to znamená, že motivuje on-line médiá vytvárať viac a lepšieho mediálneho obsahu - aspoň v dlhodobom horizonte.

#### 4.1.4 Novinárske súťaže

Existujú rôzne novinárske súťaže zamerané na rozmanitosť mediálneho obsahu. Najznámejšou z nich je Novinárska cena, ktorú v posledných ôsmich rokoch organizuje Nadácia otvorenej spoločnosti v Bratislave.<sup>76</sup> Táto súťaž je otvorená pre všetky typy médií v 13-tich podkategóriách. Iná celoštátna výzva je určená pre komunálne a regionálne tlačené médiá s cieľom podporovať rôznorodé a profesionálne spravodajstvo.<sup>77</sup> Ďalšie súťaže podporujú súkromné firmy alebo štátne inštitúcie. Napríklad SSN a Allianz-Slovenská poisťovňa organizujú súťaž pre novinárov v štyroch kategóriách (a osobitnej kategórii) a pre štyri typy médií. Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo SR už po druhýkrát usporiadal súťaž pre novinárov píšucich o problémoch súvisiacich s kvalitou.<sup>78</sup>

Na úrovni EÚ existuje Cena Európskej únie pre novinárov, určená pre novinárov v tlačených a internetových médiách. Obsah musí byť zameraný na otázky týkajúce sa diskriminácie a rozmanitosti v EÚ.<sup>79</sup> Podobný projekt financovaný z prostriedkov EÚ spoluorganizuje Medzinárodná organizácia pre migráciu a miestne mimovládne organizácie. Táto medzinárodná súťaž sa volá Migranti v centre pozornosti a je otvorená študentom vysokých škôl, od ktorých sa očakávajú mediálne výstupy na tému imigrácie.<sup>80</sup>

<sup>76</sup> Pozri [http://www.osf.sk/programove\\_oblasti/media\\_a\\_komunikacia/novinarska\\_cena/](http://www.osf.sk/programove_oblasti/media_a_komunikacia/novinarska_cena/) (dátum prístupu 23. 11. 2011).

<sup>77</sup> Pozri <http://www.nocka.sk/uploads/85/7b/857b8056c0268c52ecd36031c23abae/statut-miestne-noviny-2011.pdf> (dátum prístupu 23. 11. 2011).

<sup>78</sup> Pozri <http://www.unms.sk/?sutaz-ocenenie-za-publicisticky-prinos-v-oblasti-kvality> (dátum prístupu 23. 11. 2011).

<sup>79</sup> Pozri [http://ec.europa.eu/justice/fdad/cms/stopdiscrimination/news\\_events/news034.html?langid=sk](http://ec.europa.eu/justice/fdad/cms/stopdiscrimination/news_events/news034.html?langid=sk) (dátum prístupu 23. 11. 2011).

<sup>80</sup> Pozri <http://medialne.etrend.sk/tlac-monitoring/buduci-novinari-sa-mozu-zapojit-do-sutaze-na-temu-migracie-a-integracie.html> (dátum prístupu 23.11.2011).

## 4.2 Protichodné záujmy a právne obmedzenia diverzifikácie obsahu

V oblasti diverzifikácie obsahu existuje príliš veľa protichodných záujmov a právnych obmedzení. Preto ďalej uvádzame veľmi úzky výber najzaujímavejších a najdôležitejších nedávnych prípadov protichodných záujmov.

### 4.2.1 Utajované informácie, spravodajské služby a verejný záujem

Je nevyhnutnou skutočnosťou, že kontrolná úloha novinárov niekedy kolидуje so záujmami štátu. Napríklad, v roku 2007 potrestal Národný bezpečnostný úrad týždenník Žurnál za zverejnenie citlivých utajovaných informácií. Túto tajnú informáciu údajne našiel anonymný zdroj a poskytol ju Žurnálu. Národný bezpečnostný úrad udelil najvyšší možný finančný postih pre redaktora a novinára týždenníka (500 eur pre každého). NS tento trest zrušil v prípade novinára v roku 2011. Týždenník argumentoval, že rozhodnutie zverejniť túto tajnú informáciu bolo založené na „verejnom záujme“, a bolo tak v súlade s etickým kódexom. Editor uviedol, že verejný záujem bol nad zákonom o utajovaných skutočnostiach, ktorý však uvádza osobitné pravidlá, ako postupovať v prípade, že niekto nájde utajované informácie.

Je pravda, že etický kódex - platný v tej dobe – dával absolútnu prednosť „zodpovednosti novinárov voči verejnosti.“ Etický kódex však zároveň uvádzal, že novinár sa musí podrobiť iba takým obmedzeniam, ktoré stanovuje zákon výlučne preto, aby zabezpečil uznanie a ochranu práv a slobôd ostatných a vyhovel spravodlivým požiadavkám morálky, verejného poriadku a všeobecného blaha. Okrem toho bol novinár povinný rešpektovať ústavný poriadok štátu, jeho demokratické inštitúcie a platné zákony.

Vzhľadom k nevyhnutnému konfliktu medzi vyššie uvedenými etickými a právnymi zásadami je zrejmé, že kľúčovou nie je otázka, či existoval verejný záujem, ktorý by bol vždy nad zákonom. Kľúčovou bola otázka, kde je hranica medzi verejným záujmom a právom na informácie. To znamená, že kľúčovou otázkou je, kde existovala červená línia, ktorú mohol novinár prekročiť tým, že si uplatní právo na porušenie zákona v záujme vyššieho verejného záujmu. Z pohľadu štátnych inštitúcií bolo otázkou, kde končí právo štátu na rešpektovanie zákonov. Niektoré z týchto problémov riešil prípad Stoll proti Švajčiarsku, Rádio Twist proti Slovensku, Fressoz a Roire proti Francúzsku). V minulosti, v 1990-tych rokoch, slovenské médiá zverejnili niektoré citlivé informácie, ale stalo sa tak v období, keď chýbali právne úpravy v tejto oblasti a politické udalosti boli jasnou hrozbou pre liberálnu demokraciu na Slovensku (Kotian, 2011a).

Podobne, veľmi diskutovaným a spolitizovaným bol prípad odpočúvania telefónnych rozhovorov vybraných novinárov z denníka Pravda a riaditeľa súkromnej spravodajskej televízie (ktorý však nebol odpočúvaný ako riaditeľ televízie, ale ako riaditeľ svojej súkromnej obchodnej spoločnosti) Vojenským obranným spravodajstvom. Tento kontroverzný prípad sa stal v novembri 2011. V minulosti sa vyskytli aj iné prípady, kedy bol novinári na Slovensku odpočúvaní.<sup>81</sup> Tentokrát niektorí argumentovali (vrátane premiérky), že novinári predstavujú zvláštnu kategóriu povolání, ktoré za žiadnych podmienok nemôžu byť predmetom dohľadu tajnej služby, aj keď sú všetky zákonné podmienky pre túto operáciu splnené. Napodiv, redaktori takmer všetkých najvýznamnejších denníkov (s výnimkou maďarského denníka a športového denníka) vydali vyhlásenie, v ktorom podporili rovnaký názor.<sup>82</sup>

<sup>81</sup> Pozri <http://www.sme.sk/c/6152084/smer-nechal-sledovat-tu-istu-novinarku-ako-galko.html> (dátum prístupu 24. 11. 2011).

<sup>82</sup> Pozri <http://medialne.etrend.sk/tlac-spravy/sefovia-slovenskych-dennikov-dnes-spolocne-odsudili-odpocuvanie.html> (dátum prístupu 24. 11. 2011).



Tajné nahrávky telefónnych rozhovorov novinárov za akýchkoľvek podmienok odsúdila aj marginálna Slovenská asociácia novinárov (SAN)<sup>83</sup>, ale tiež najväčšia novinárska organizácia – SSN<sup>84</sup> rovnako ako ZVPT<sup>85</sup>. Iba slovenská sekcia Európskej asociácie novinárov (SS AEJ) pripustila, že povolanie novinára nie je nad zákonom.<sup>86</sup>

Je zrejmé, že tento argument (obrana údajného absolútneho práva novinárov nebyť odpočúvaný, resp. právo na ochranu zdroja) bola nesprávna, a to z právneho (ústavného) aj etického hľadiska. Po prvé, hoci novinári majú osobitné postavenie v liberálno-demokratických politických systémoch, nestoja nad zákonom. Po druhé, keď sa rešpektuje zákon, je ťažké tvrdiť, že sa niečo stalo nelegálne (Procházka, 2011 alebo Palko, 2011). To však neznamená, že všetky zákonné podmienky boli splnené - to je ešte potrebné dokázať.

Ďalšia línia argumentácie sa týkala blízkeho vzťahu niektorých novinárov a niektorých politikov. Je zaujímavé, že len SS AEJ dôrazne odsúdila tento prístup. Treba povedať, že existujú jasné signály a niektoré predložené dôkazy, že niektoré médiá (denník Pravda) boli zneužitú, alebo sa ich snažili zneužiť ako súčasť politického boja.

Presnejšie povedané, bývalý minister vnútra a v tej dobe poslanec, R. Kaliňák, dodával novinárke z denníka Pravda niektoré informácie zo svojich neoficiálnych zdrojov a ten istý poslanec za sociálnu demokraciu vyvíjal silný verbálny tlak na novinárku, aby ovplyvnila redakčný výstup tohto denníka vo jeho prospech, či skôr v neprospech jeho politického súpera (napr. Glovičko 2011b).

V prípade zneužitia tlače to bolo pravdepodobne iba na úrovni hrozieb a preto sa neuskutočnilo. Napriek tomu sa preukázalo, že novinárka denníka Pravda mala príliš úzke kontakty s poslancom za sociálno-demokratickú stranu a zároveň bývalým ministrom vnútra. Ešte dôležitejšie je, že novinárka dokonca slúžila poslancovi ako vnútorná informátorka o redaktoroch tohto denníka (Füle, 2011, Kotian, 2011b).

Vyskytli sa aj tvrdenia o možnej korupcii, do ktorej mal byť zapojený najvyšší manažér súkromnej spravodajskej televízie a boli zaznamenané neobvyklé spôsoby komunikácie a kontaktov medzi riaditeľmi najväčšej súkromnej televízie, súkromnej spravodajskej televízie a verejnej televízie (Füle, 2011).

Hlavné denníky venovali pomerne malú pozornosť týmto hrozbám a pokusom v informovaní o tomto multidimenzionálnom prípade (Sliacky, 2011, Kostolný 2011), ako aj o spoločnom vyhlásení šéfredaktorov. Žiadnu zmienku o týchto otázkach neobsahovali ani vyhlásenia SSN, SAN alebo ZVPT (Kotian, 2011b).

To znamená, že novinári a vydavatelia sa sústredili viac na problematiku odpočúvania niektorých novinárov, bez ohľadu na to, či to bolo vykonané v súlade so zákonom, alebo nie, a bez ohľadu na to, či bolo odôvodnené skutočným podozrením alebo nie, než na neetické správanie novinárky a jej príliš blízky vzťah k politikovi, a možno príliš blízke a neprehľadné vzťahy medzi vrcholovými manažérmi najväčších elektronických médií, vrátane MVS.<sup>87</sup> Takmer nikto sa nezaujímal o problematiku nelegálneho zverejnenia utajovaných štátnych dokumentov a o to, nakoľko bolo vážne a zdokumentované podozrenie zo strany štátnych orgánov, ktoré viedlo k odpočúvaniu niektorých

<sup>83</sup> Pozri <http://www.novinarisan.sk/index.php?page=stanoviska&subpage=2011> (dátum prístupu 23. 11. 2011).

<sup>84</sup> Pozri <http://www.mediahit.sk/?id=111&page=4> (dátum prístupu 24.11.2011).

<sup>85</sup> Pozri <http://tvnoviny.sk/sekcia/spravy/domace/odpocuvanie-novinarov-je-nepripustne.html> (dátum prístupu 23. 11. 2011).

<sup>86</sup> Pozri Vyhlásenie Slovenskej sekcie Asociácie európskych novinárov, 26. 11. 2011, zdroj: <http://www.mediahit.sk/?id=111&page=1> (dátum prístupu 28. 11. 2011).

<sup>87</sup> Generálna riaditeľka RTVS nepoprela toto stretnutie a udalosti, popísané v uniknutých utajovaných dokumentoch (e-mail od hovorca RTVS, R. Šumeghy, 30. 11. 2011, [sumeghy@rozhlas.sk](mailto:sumeghy@rozhlas.sk)).

novinárov s cieľom odhaliť zdroj únikov. Toto sa zdá byť príliš jednostranný profesionálno-etický prístup na zabezpečenie plurality obsahu (Wienk, 2011b).

Tento prípad tiež výstižne dokumentuje emocionálne, chaotické a rýchle mediálne diskusie na Slovensku, rovnako ako nízke intelektuálne/právne/etické schopnosti/kompetencie zástupcov hlavných novinárskych organizácií.

#### 4.2.2 Spory o tlačový zákon a nový Etický kódex novinára

Tlačový zákon prijatý v roku 2008 a novelizovaný v roku 2011 nijako neobmedzuje slobodu prejavu, napriek mnohým protestom voči nemu, najmä zo strany vydavateľov, v roku 2008. Obsahuje však niektoré detaily, ktoré vyvolali u vydavateľov určité obavy. Napríklad, tlačový zákon neumožňuje použiť parafrázu v prípade „odpovede“. Inými slovami, odpoveď sa nemôže zmeniť ani upraviť.

Tiež sa nezaobrá otázkou autorizácie informačných zdrojov a situácie, kedy dotyčná osoba neodpovie na otázky načas. Inými slovami, ak osoba pertraktovaná v správe nespolupracuje, sťaží to pozíciu novinára na súde. Spornou zostáva aj otázka, kto by bol zodpovedný v prípade, keď „chránený“ zdroj klamal.

Ochrana zdrojov podľa nového tlačového zákona je novým právom, ktoré neobsahoval predchádzajúci tlačový zákon. Bola však zahrnutá do tlačového zákona, ktorý bol v platnosti do začiatku 1990-tych rokov a z ktorého vypadla v dôsledku byrokratickej chyby, ale obsahoval ho Etický kódex z roku 1990 v nasledujúcom znení: *„novinár je povinný zachovávať mlčanlivosť o svojom zdroji informácií, do času, kým ho od tejto povinnosti neoslobodí informátor alebo súd.“* Súčasný Etický kódex novinára tiež obsahuje ochranu zdrojov v podobnom znení: *„Novinár dodržiava prísľuby ochrany dôverného zdroja, kým ho tejto povinnosti nezbaví informátor alebo súd.“* Zdá sa, že táto nová formulácia je menej morálne záväzná ako predchádzajúce znenie.

Ak fyzická alebo právnická osoba spravuje alebo vlastní internetovú stránku, môže byť v zásade nútená odhaliť svoje zdroje informácií, pretože tlačový zákon a zákon o vysielaní zaručuje toto právo iba vydavateľom, tlačovým agentúram a vysielačím spoločnostiam (táto povinnosť platí aj pre ich zamestnancov). Preto všetky ostatné internetové stránky, pokiaľ nemajú vzťah k vydavateľovi alebo tlačovej agentúre alebo za týmto účelom vysielačej spoločnosti (TV, rádio), stoja mimo rámca tohto zákona. Okrem toho, všetky vyššie uvedené subjekty musia odhaliť identitu zdroja, pokiaľ je to v súlade s trestným zákonom.

Ak sa stránka podobá novinám na internete (má novinársky vzhľad a obsah), platia pre ňu všeobecné právne predpisy. Tlačový zákon, alebo zákon o rozhlasovom a televíznom vysielaní neriešia takéto prípady. Ak ide len o internetový portál alebo webové stránky, kde si ľudia môžu posielat správy (názory, informácie, skúsenosti), nie je to považované za žurnalistiku, takže neexistuje žiadna právna ochrana (existuje čiastočná ochrana podľa etického kódexu, ale súdy neberú túto ochranu do úvahy). Preto sú redaktori pre publikovanie na internete, ktorí kontrolujú blogy a internetové diskusie a z času na čas odstránia nevhodnú správu či príspevky na blogu. Robia tak na základe svojich vnútorných predpisov, ale v každom prípade by niesli zodpovednosť, ak by váhali s odhalením totožnosti autora pred súdom.

#### 4.2.3 Ohováranie a urážka na cti<sup>88</sup>

Hrozba žaloby za urážku na cti a ohováranie je naozaj jednou z najkontroverznejších otázok pri vykonávaní novinárskej profesie na Slovensku. Po prvé, **existujú rôzne spôsoby, ako zaobchádzať s prípadmi ohovárania a urážky na cti, t.j. množstvo možných právnych prístupov a možných**

<sup>88</sup> Túto časť posúdila Dr. Lucia Mokrá z Fakulty sociálnych a ekonomických vied Univerzity Komenského v Bratislave.

**sankcií.** Ohováranie a urážka na cti sú súčasťou občianskeho zákonníka a trestného zákona (oba zákonníky sa môžu použiť samostatne alebo súčasne). V miernejšej, viac preventívnej forme sa môžu riešiť podľa zákona o periodickej tlači a agentúrnom spravodajstve alebo zákona o vysielaní a retransmisii (§ 19 a 21), a/alebo veľmi miernou a mimosúdnou cestou, a to prostredníctvom Tlačovej rady.

Po druhé, uplatňovanie práva na ochranu osobnej cti na jednej strane a práva na slobodu prejavu a tlače na druhej strane slovenskými súdmi je problematické. Wilfling a Kováčechová (2011: 39) poukazujú na to, že medzi hlavné problematické črty judikatúry súvisiacej s urážkou na cti a ohováraním na Slovensku je fakt, že na rozdiel od iných európskych krajín, ktoré poskytujú menšiu ochranu verejným osobám, vrátane nižšej, ak vôbec nejakej finančnej náhrady za nemajetkovú ujmu, **slovenské súdy v prípadoch urážky na cti a ohovárania môžu priznať verejnej osobe vysokú náhradu za morálne škody.** Argumentom slovenských súdov je, že nezákonný zásah do osobnostných práv verejných osôb v prípade ohovárania a urážky na cti v médiách je prístupný veľkému množstvu ľudí. Z tohto dôvodu je poškodenie dobrého mena v prípade verejných predstaviteľov (údajne) väčšie.

V každom prípade je zrejmé, že slovenské súdy **tiež zvyčajne priznajú vyššiu náhradu za nemajetkovú ujmu u verejných zástupcov aj v prípadoch, ktoré by si v skutočnosti žiadali z etického hľadiska opačný prístup.** Verejní zástupcovia obvykle získajú niekoľkonásobne vyššiu finančnú náhradu než bežní občania. Navyše, vo všeobecných prípadoch založených na ochrane osobnosti (nie nevyhnutne spojených so zásahom médií alebo urážky na cti/ohovárania), všeobecné súdy neberú do úvahy, že bežní občania v skutočnosti utrpeli väčšiu emocionálnu bolesť, než verejné osoby (napr. v prípadoch brutálneho zabitia syna alebo dcéry).

Súdy tiež nemajú obmedzenú právomoc v prípadoch týkajúcich sa výšky náhrady nemajetkovej škody vo vzťahu k ochrane osobnosti. Stručne povedané, nikde nie je definovaná maximálna výška náhrady nemajetkovej ujmy. Preto **výška náhrady za morálne škody sa stanovuje skôr náhodne.**

Na záver treba povedať, že judikatúra slovenských súdov je mäťúca, často v nej chýbajú jednotné prístupy v podobných alebo totožných konaniach, takže skôr tlmia slobodu prejavu, než naopak.

#### 4.2.4 Príklady kontroverzných rozhodnutí RVR

Na rozdiel od NS alebo ÚS, RVR obvykle neuprednostňuje slobodu prejavu a slobodu tlače. Bude tu zdokumentované, že slovenská verzia objektivity presahuje smernice EÚ, rovnako ako rozhodovanie RVR v tejto oblasti porušuje normy ESLP (a ÚS).

**Prvý príklad bizarného výkladu nestrannosti vo vysielaní a zároveň svojvôle pri kategorizácii rôznych programov** možno nájsť v rozhodnutí RVR z mája 2010. Vo svojom rozhodnutí vydala RVR „varovanie“. Toto „varovanie“ predstavuje nízku úroveň právnej sankcie za údajnú nestrannosť vysielania. Táto nestrannosť mala byť výsledkom „nedostatočného zastúpenia alternatívnych názorov“ v neskorej nočnej diskusnej relácii Lampa v komerčnej televízii Joj Plus, vysielanej v novembri 2009. Nejestvovali žiadne jasné dôvody a opodstatnenie na uloženie sankcie za porušenie nestrannosti, len vágne vyhlásenie o „porušení nestrannosti a objektívnosti“. Tento program bol venovaný 20. výročiu Nežnej (antikomunistickéj) revolúcie v Československu. Prítomní boli iba dvaja hostia, obaja spojení s týmito udalosťami a neskôr aktívni v politike a médiách. Program samostatný sa definuje ako „neformálna diskusná relácia s otvoreným koncom“. RVR rozhodla, že to bol v skutočnosti program o aktuálnych politických udalostiach. Táto zmena v kategorizácii programu umožnila RVR uložiť trest. Samozrejme, pri veľmi širokej definícii politiky možno reláciu považovať za program o aktuálnych politických udalostiach. Avšak, v tomto konkrétnom prípade sa tento program rozhodne nemôže vnímať ako politický program, ktorý by sa týkal aktuálnych politických otázok.

**Druhý príklad bizarného výkladu plurality/nestrannosti** súvisí s vysielaním verejnoprávneho rozhlasu. V novembri 2007 RVR rozhodla, že SRO porušil zákon v otázkach objektivity a nestrannosti spravodajských a publicistických (diskusných) programov. Z tohto dôvodu mu RVR uložila oficiálny právny postih. SRO mal porušiť zákon pri vysielaní diskusie s dvoma hosťami, poslancom z opozičnej strany a zástupcu mimovládnej organizácie. SRO tiež pozval ministra, o ktorom sa malo v programe diskutovať. Minister túto ponuku odmietol. Ako alternatívu, SRO pozval hovorca hlavnej vládnej strany, ktorá daného ministra nominovala. Táto ponuka bola tiež odmietnutá. V dôsledku toho SRO postupoval podľa svojich interných postupov s tým, že v takom prípade je možné vysielat' aj bez účasti oponenta. Novinár, ktorý viedol diskusiu sa snažil udržiavať rovnováhu kritikou opozičného poslanca. Ku kritike minulej vlády sa vyjadroval zástupca mimovládnej organizácie. RVR však rozhodol, že nestrannosť nebola zachovaná. Toto rozhodnutie bolo potvrdené aj krajským súdom a NS. ÚS však zrušil toto rozhodnutie na základe formálnych a obsahových dôvodov (IV. ÚS 245/09-42).

ÚS prijal argumenty SRO, že, po prvé, RVR nedodržala formálne procesné pravidlá, a po druhé, že NS, rovnako ako aj krajský súd nedostatočne posúdili otázku skutočného úsilia a dosiahnutých výsledkov zaručujúcich objektivitu a nestrannosť. ÚS nazval tento rozsudok krajského súdu (ktorý bol prijatý NS) „vágnym a zmätočným“ (pozri tiež Feťková, 2010a).

Po tretie, NS tiež zrušil rozhodnutie RVR pre údajný nedostatok objektivity v pravidelnej týždenne vysielanej odbornej diskusii SRO (Z prvej ruky), ktorá v októbri 2008 kritizovala predchádzajúcu Ficovu vládu. RVR vydala varovanie v máji 2009. V debata sa komentátori dotkli aj vodcu nacionalistov Jána Slotu a slovensko-maďarského napätia. RVR však podľa názoru väčšiny členov rozhodla, že v programe nebola dodržaná objektivita a nestrannosť. Podľa názoru RVR, program nedal priestor kritizovaným politikom a alternatívnym názorom. Podľa RVR, ani moderátor programu nezvládol svoju úlohu. NS rozhodol, že nebolo explicitne preukázané, čo bolo v neporiadku, a čo teda RVR pokladala za nevyváženosť v programe. NS sa vyjadril, že moderátor neurobil nič zlé.

#### 4.2.5 Rozhodnutia a nálezy Ústavného súdu<sup>89</sup>

Ako sme už uviedli, ÚS hrá osobitne pozitívnu úlohu pri podpore slobody prejavu a médií na Slovensku. Je to zrejme z jeho rozhodnutí, ktoré chránia slobodu prejavu a médií.

Po prvé, ÚS vo svojom náleze IV. ÚS 107/2010 **výslovne a nepochybné zohľadňuje slobodu prejavu v niektorých prípadoch**. Ešte dôležitejšie je, že sloboda prejavu sa musí, podľa ÚS uprednostniť, aj keď daný prejav môže mať isté nedostatky z hľadiska klasickej zákonnej ochrany osobnosti. Je to v súlade s predchádzajúcou argumentáciou NS (pozri Rozhodnutie NS Cdo 55/2008 z 25. februára 2009. Inými slovami (Macejková, 2011b: 18), *„Ústavný súd Slovenskej republiky rešpektuje aj určité špecifiká bežnej periodickej tlače určenej pre informovanie najširšej verejnosti (na rozdiel napr. od publikácií odborných), ktorá v určitých prípadoch, predovšetkým s ohľadom na rozsah jednotlivých príspevkov a na čitateľský záujem, musí pristupovať k určitým zjednodušeniam... Významné preto musí byť vždy to, aby celkové vyznenie určitej informácie zodpovedalo pravde.“* Okrem toho, predsedníčka ÚS uvádza, že *‘každé zverejnenie nepravdivého údaju pritom nemusí automaticky znamenať neoprávnený zásah do osobnostných práv. Za takýto zásah do osobnostných práv možno považovať iba prípady, ak: 1) existuje medzi zásahom a porušením osobnostnej sféry príčinná súvislosť a ak 2) tento zásah v konkrétnom prípade presiahol určitú intenzitu takou mierou, ktorú už v demokratickej spoločnosti nemožno tolerovať.’*

Po druhé, podľa názoru ÚS (nález I. ÚS 155/07 z 3. decembra 2008), za možnú právnu spoluzodpovednosť inej osoby, ktorá poskytla médiám informáciu, sa môže považovať prípad, ak (1) médiá túto informáciu zverejnia, (2) médiá sa o informácii dozvedeli oficiálnou cestou od úradov a (3) ak informácia zasahuje do práv tretích osôb. ÚS argumentuje, že vyššie uvedené kritériá sa nemôžu

<sup>89</sup> Túto časť posúdila Dr. Lucia Mokrá z Fakulty sociálnych a ekonomických vied Univerzity Komenského v Bratislave.

použiť, ak sa poskytnutá informácia komentuje a dopĺňa, skresľuje alebo dáva do iných súvislostí a kontextu. Preto toto rozhodnutie chráni zdroje v prípadoch, kedy médiá interpretujú ich vyjadrenia v nesprávnom kontexte. Tento prípad tiež ukazuje, že vzhľadom na odlišné právne názory nižších a vyšších súdov, a nakoniec ÚS (alebo ESLP), ale tiež kvôli procesným chybám, môže trvať až 10 rokov, kým sa dosiahne konečný verdikt.

Po tretie, ÚS dal právnu imunitu informáciám poskytnutým oficiálnymi štátnymi orgánmi. V stanovisku ÚS (nález IV. ÚS 107/2010 z 28. októbra 2010) uvádza, že vydavateľa periodickej tlače nie sú povinní triediť informácie poskytnuté štátnym orgánom, ktoré sa dajú pokladať za dôveryhodné. V opačnom prípade by popierali právo verejnosti na komplexné informácie o otázkach verejného záujmu.

ÚS sa vo svojom rozhodnutí odvolal na predchádzajúce rozhodnutie ESLP ako aj svoje vlastné rozhodnutia (najmä nálezu III ÚS 83/01, v ktorom sa uvádza, že prezumpciu nevinu neporušujú vyhlásenia, ktoré vyjadrujú len podozrenie o spáchaní trestného činu osobou).

Po štvrté, ÚS aj nepriamo **rozlišuje medzi bulvárnym a serióznymi médiami, pričom druhým prisudzuje vyššiu spoločenskú hodnotu**. To sa prejavilo v náleze I. ÚS 155/07, v ktorom ÚS zdôraznil význam profesionálnych kompetencií novinárov, vrátane ich nestrannosti (v tom zmysle že nezvýhodňujú záujmy a práva), ako aj hodnoty neusilovať o bezcennú senzáciečtivosť a o snahu brať do úvahy možnú nenapraviteľnú škodu spôsobenú inej osobe.

Po piate, ÚS tiež pripustil kritiku justície v médiách vo svojom rozhodnutí (II. ÚS 152/08) z 15. decembra 2009. Predsedníčka ÚS uviedla, že Ústavný súd akceptuje trend smerujúci k posúvaniu pozície sudcov, ktorí stoja kdesi medzi politikmi a bežnými občanmi" Súčasne zdôraznila, že sudcovia majú veľmi obmedzenú možnosť reagovať na občasnú kritiku alebo proti potenciálnemu mediálnemu tlaku. A konečne, predsedníčka rozlišuje medzi kritikou a urážkou (Macejková, 2011b: 21-22, pozri tiež Feřková 2010b a Čahojová, 2005).

Stručne povedané, v posledných dvoch alebo troch rokoch smeruje ÚS k liberálnejšiemu prístupu, ktorý uprednostňuje slobodu médií, ale zároveň dáva väčšiu ochranu oficiálnym zdrojom informácií. V minulosti mal ÚS vyváženejší prístup k slobode prejavu a médií na jednej strane a ochrane osobnosti na strane druhej. Táto skutočnosť vyplýva aj z rozhodovacej činnosti Ústavného súdu, ktorý v rozhodnutí I. ÚS 67/06 poukázal na to, že pri strete základného práva na slobodu prejavu a práva na informácie a ich šírenie zaručeného v čl. 26 ods. 1, 2 Ústavy s právom na ochranu osobnosti zaručenej v čl. 19 ods. 1 ústavy, teda základných práv rovnakej úrovne, je vecou všeobecných súdov, aby s prihliadnutím na okolnosti každého jednotlivého konkrétneho prípadu starostlivo zvažili, či jednému právu nebola neodôvodnene daná prednosť pred druhým právom.

ÚS používa „test primeranosti“, ktorý býva užitočný v prípadoch, týkajúcich sa slobody prejavu (pozri nálezy II. ÚS 152/08, II. ÚZ 326/09, pozri tiež Macejková, 2011b: 19-20) a špecifický test zameraný na médiá/slobodu slova, obsahujúci šesť otázok: Kto, O kom, Čo, Kde, Kedy a Ako boli informácie zverejnené. V odpovedi na tieto otázky používa ÚS veľmi liberálny prístup, spravidla s odkazom na judikatúru ESLP (Lingens proti Rakúsku, 1986; Jeruzaleme proti Rakúsku, 2001; Dichand a ostatní proti Rakúsku, 2002).

### 4.3 Záver

Štát svojou súčasnou mediálnou politikou, ako aj niektoré mimovládne organizácie a údajne aj niektoré on-line médiá sa snažia diverzifikovať obsah všetkých typov médií. Zároveň protichodné záujmy a právne obmedzenia diverzifikácie obsahu čelia problémom v dôsledku nedostatku skúseností s riešením týchto problémov, ale tiež v dôsledku konzervatívnosti nižších súdov, štátnej byrokracie a RVR. Najdôležitejší regulačný orgán v oblasti médií - RVR – sa správa voči kontroverznému obsahu veľmi konzervatívne, čím jasne obmedzuje verejnú diskusiu.

Ani väčšina zástupcov novinárov a vydavateľov nepomáha pri zmiernení týchto protichodných procesov. Hoci vyššie súdy, najmä ÚS, sa pokúšajú nastaviť jasné pravidlá v najkonfliktnejších otázkach – prípadoch urážky na cti a ohovárania - nižšie súdy sú pomalé v chápaní významu slobody médií a sú príliš striktné vo svojich očakávaniach voči profesionalite médií.

## 5. Novinárska profesia

Novinársku profesiu a jej výkon formuje množstvo faktorov. Tieto faktory sa môžu rozdeliť na spoločenské (kvalita vysokoškolského vzdelávania a komerčné vplyvy verzus normatívne predpisy), profesionálne (súvisiace s individuálnym a intelektuálnym druhom práce, rovnako ako vplyv iných novinárov na rozvoj profesie) a technologické (vyplývajúce zo zmien v oblasti informačných a komunikačných technológií).

Vzťah medzi novinármi a združeniami novinárov, a združeniami vydavateľov a prevádzkovateľov vysielania na jednej strane a vládou a politickou elitou na strane druhej, sa na Slovensku vyvíjal postupne. Na začiatku 1990-tych rokov malá skupina novinárov podporovala nových liberálno-demokratických politikov, ale iná, vo väčšej miere vládou ovládaná skupina podporovala nacionalisticko-populistických politikov, ktorí vládli na Slovensku v rokoch 1992-1998.

Väčšina z tých novinárov, ktorí boli vzájomne prepojení v rámci spravodajstva alebo komentovania politiky a/alebo ekonomických otázok v priebehu posledných viac ako dvadsiatich rokov, skôr alebo neskôr začala kritizovať vládnucich politikov. Napriek tomu, spoločensko-politický dopad novinárskeho spravodajstva bol spočiatku pomerne obmedzený v krátkodobom horizonte. Stále častejšie však citlivosť politikov k spravodajstvu médií viedla k silnejšiemu a/alebo bezprostrednému vplyvu mediálneho spravodajstva na politikov, ako to bolo zdokumentované počas vlády v I. Radičovej (2010-2012). Avšak prílišná citlivosť na spravodajstvo môže viesť k podriadeniu politiky žurnalistike. Emocionálny vplyv médií na politiku sa za posledné dve desaťročia dostal na nežiaducu vysokú úroveň (aj keď nie v zmysle absolútneho reálneho normatívneho vplyvu na politiku). Rovnako, pôvodne príliš vysoký vplyv všetkých novinárskych asociácií na politiku, vrátane mediálnej politiky, postupne klesal, zatiaľčo jemnejší vplyv novovzniknutých združení vydavateľov a prevádzkovateľov vysielania sa v skutočnosti zvýšil na strednú úroveň. Tento stredný vplyv vydavateľov a prevádzkovateľov vysielania bol prítomný nielen počas priamych rokovaní s vládou, ale bol častejšie viditeľný a „viditeľný“ cez domáce a medzinárodné protesty prezentované v médiách.

Tí novinári, ktorí podporovali nacionalisticko-populistických politikov v 1990-tych rokoch, založili vlastné združenie. Toto združenie malo úzke väzby na vládu, vrátane prijímania finančnej podpory. Okrem toho, národno-populistická vláda využívala rôzne priame a nepriame metódy s cieľom ovplyvniť alebo zabrániť kritickým správam, a to vrátane rozdelenia reklamy (pozri Školkay, 1996a, b, c, 2000). Dnes je táto skupina novinárov na okraji slovenskej žurnalistiky a združenie sa prezentuje na verejnosti len veľmi zriedka. Hlavná novinárska organizácia, SSN, odporovala nacionalisticko-populistickej vláde (1992-1998), a snažila sa spolupracovať v oblasti mediálnej politiky s prevažne pravicovo-centristickou vládou (1998-2006 a 2010-2012) alebo s prevažne ľavicovou vládou (2006-2010). Tieto snahy o spoluprácu sa však obvykle skončili sporom, alebo aspoň, nezhodou nad podrobnosťami viac ako pätnástich návrhov tlačového zákona, alebo iných aspektov vládnej mediálnej politiky.

Súčasťou transformácie spoločnosti bola masívna privatizácia štátneho majetku od roku 1990. Sociologička Kusá (2001) uviedla, že spôsob, akým médiá predstavovali politický a hospodársky život, najmä proces privatizácie na Slovensku, nepriaznivo pôsobil na sebedôverie občanov 1990-tych rokov. Stávalo sa tak, keď „vágne a nedbalé alebo nepodložené tvrdenia boli prijímané ako samozrejme (a tým sa legitimizovali)“ (Kusá, 2001:

173). To môže, ale nemusí byť pravdivý záver. Pretože jej štúdia vypovedá tiež o význame využívanie neformálnych sietí ako najúčinnšieho nástroja hospodárskeho a sociálneho pokroku (Kusá, 2001: 164), čo sa jasne ukázalo v neskoršom období, najmä v prípade privatizácie, médiá možno iba odrážali tradične negatívne orámovanú realitu. Tak médiá skutočne „znásobili a posilnili skúsenosti ľudí“ (Kusá, 2001:165). Avšak, normatívne, médiá nemali úlohu „verejného kontrolného mechanizmu“, ale namiesto toho, „trúchliaceho človeka, čo číta nahlas sťažností na biedny osud, ktoré potom musí opakovať v refréne“ (Kusá 2001: 169). V niektorých prípadoch, médiá samotné odrádzali od verejnej diskusie (Kusá 2001: 170).

V skutočnosti, väčšina novinárov a redaktorov zapojených do prieskumu chápe svoju profesionálnu verejnú úlohu poskytovateľa informácií a „strážneho psa“. Niektorí novinári tvrdia, že „*chcú ukázať, že život okolo nás je zaujímavý, farebný*“ a umožniť ho vnímať ako normálny (televízny reportér z miestnej televíznej stanice). V praxi, novinári žijú v spoločnosti s hlbokou nedôverou a úloha novinára je spojená s nedôverou (riešenie negatívnych problémov vo všeobecnosti). Preto je ich príspevok k verejnej diskusii a dôvere v spoločnosti v tomto zmysle viac negatívny než pozitívny (t.j. zdôrazňovanie všetkého negatívneho, dokonca škandalózneho, než pozitívneho). Je možné spomenúť ako kuriozitu, že TA3, jediný televízny spravodajský kanál na Slovensku, predstavila v roku 2011 nový formát, „Dobré správy“ (popri tradičných správach). Táto inovácia predstavuje skôr všeobecný pohyb spravodajskej televízie smerom k spravodajskej zábave. Vo všeobecnosti možno povedať, že aj denná tlač ponúka vo svojom spravodajstve málo analytického materiálu, hoci v nej nastal zrejmy posun smerom k analytickým a/alebo ľudským príbehom.

V novembri 2011 sa prevažná väčšina novinárov (asi 90 %) v našom mini prieskume zhodla, že novinári môžu pracovať skôr slobodne alebo úplne slobodne. Medzi hlavné faktory, ktoré ovplyvňujú slobodu novinárov na Slovensku na makroekonomickej úrovni sú obchodné a v menšej miere politické záujmy vlastníkov médií a sponzorov, a to najmä v miestnych a regionálnych médiách. Profesionalitu novinárskych výstupov formujú tiež niekedy obmedzené schopnosti redaktorov a mnohých mladých novinárov, rovnako ako váhavosť štátnej správy a samosprávy poskytovať informácie včas alebo vôbec, rovnako ako štýl práce novinárov. Medzi hlavné faktory, ktoré ovplyvňujú slobodu novinárov na Slovensku na mikroúrovni (v každodennej práci) sú tlaky a hrozby od ľudí, ktorých kritizujú - najmä od politikov.

Definícia žurnalistiky a novinárov sa v novom kontexte médií pozvoľna mení. Fenomén blogov a trhové tlaky (viac novinárov na voľnej nohe a na čiastočný úväzok alebo krátkodobé zmluvy) posunul veľké množstvo ľudí do zvláštneho druhu polonezávislej žurnalistiky alebo kvázižurnalistu.

## 5.1 Vzdelávanie novinárov

Kvalita vysokoškolského vzdelávania na Slovensku je dlhodobým problémom vo všeobecnosti a v žurnalistike/mediálnych štúdiách zvlášť. Stručne povedané, rešpektované vysokoškolské/univerzitné programy žurnalistiky/médií na Slovensku neexistujú (a v skutočnosti ani žiadne naozaj medzinárodne konkurencieschopné univerzity), hoci katedra žurnalistiky Univerzity Komenského v Bratislave sa považuje za, relatívne vzaté, najkvalitnejšiu ponuku vzdelávania v oblasti žurnalistiky. Je to výsledkom nižšieho relatívneho a absolútneho počtu študentov, pomerne vysokého počtu uchádzačov o štúdium a dlhej tradície vzdelávania v oblasti žurnalistiky. Podľa každoročného hodnotenia univerzít je



najväčšia verejná fakulta so špecializáciou na mediálne štúdiá v Trnave „výnimkou medzi všetkými podobne hodnotenými fakultami“ v tom zmysle, že jej „kvalita a výsledky vykazujú dlhodobú stagnáciu“ (Ostrovský, 2010: 30). Jej úroveň kvality predstavuje menej ako polovicu najlepšej fakulty v rovnakej kategórii (Ostrovský, 2010: 29).<sup>90</sup> Nechceme tým, samozrejme, povedať, že nie je možné nájsť výborných absolventov všetkých typov inštitúcií vyučujúcich žurnalistiku/masmediálne štúdiá.

Zdá sa, že osnovy žurnalistiky/mediálnych štúdií sa vo všeobecnosti zdajú byť zastarané. Po prvé, sú z veľkej časti založené na mechanickom učení a memorovaní údajov. Po druhé, tieto osnovy sú väčšinou príliš úzko zamerané na novinárske otázky (napr. dejiny žurnalistiky), nie na všeobecnejšie (napr. slobodné umenia) alebo špecializované znalosti (napr. energetiku). Po tretie, v žurnalistike je dostupných veľmi málo praktických skúseností (školenia v redakciách), a často málo praktických skúseností v iných médiách (napr. rozhlase, televízii, internetových médiách, tlačných médiách). Snáď najdôležitejší je celkový nedostatok skutočne intelektuálneho prístupu k vysokoškolskému štúdiu na Slovensku (t.j. rozvoj analytických, logických a tvorivých schopností - napr. rozvíjanie schopnosti rozlišovať medzi dôležitými a nedôležitými vecami, resp. správanie).

Príklad možno nájsť v miniprieskume SSN z novembra 2011 medzi piatimi poprednými odborníkmi (vedúcimi redaktormi a šéfredaktormi), ktorý ukázal takmer jednomyselnú nespokojnosť s kvalitou štúdií žurnalistiky na Slovensku meranú „výstupmi“. Hlavné sťažnosti a zároveň očakávania vo vzťahu k absolventom žurnalistiky patrí vedieť ako písať, ako rozprávať, prepojenie teórie a praxe, samostatné a logické myslenie, vedieť ako určiť podstatu problému, kontrola a aktualizácia informácie a efektívne kladenie otázok.<sup>91</sup> Všetky tieto sťažnosti predstavujú typické a významné zlyhanie slovenského vzdelávacieho systému v humanitných a spoločenskovedných odboroch.

Náš mini-prieskum naznačuje, že menej ako 10 % pracovníkov médií verí, že školy žurnalistiky a médií na Slovensku významne prispievajú k slobodnej a nezávislej práci médií na Slovensku, pričom asi 45 % im prisúdilo obmedzený pozitívny vplyv či prínos. Štvrtina respondentov (nezanedbateľná časť) nechcela alebo nevedela zaujať stanovisko k tejto otázke.

Len malá časť absolventov žurnalistiky/mediálnych štúdií skutočne pracuje v oblasti médií, ktoré sú už nasýteným trhom. Navyše v niektorých redakciách asi polovica zamestnancov, absolvovala štúdium v iných odboroch ako je žurnalistika alebo médiá. Napriek tomu na univerzitách prevláda nezaujem o zmenu súčasného systému vzdelávania budúcich novinárov.

Súčasne náš výskum ukazuje, že na rozdiel od všeobecne prevládajúceho názoru, dobrý novinár nemusí mať nevyhnutne vysokoškolské vzdelanie v odbore žurnalistiky/mediálnych štúdií, dokonca ani vysokoškolské/univerzitné vzdelanie (Glovíčko, 2011a, Bella, 2011). Našli sme niekoľko príkladov, kedy „najlepší“ novinári bol vlastne samoukovia „amatéri“ (často iba absolventi odborného učňovského vzdelávania alebo takí, ktorí neskončili vysokoškolské štúdium). Navyše, výrazné percento novinárov (najmä lokálnych televíznych staníc) sú absolventmi iných ako novinárskych škôl alebo majú často len stredoškolské vzdelanie. Tieto výsledky výskumu nehovoria o tom, že vysokoškolské vzdelávanie nemá pre novinárov žiadnu hodnotu. Empirické výsledky naznačujú, že skôr vzdelanie v špecializovaných

<sup>90</sup> V skutočnosti bola hodnotená ešte horšie v roku 2011. Pozri <http://www.arra.sk/ranking-2011> (dátum prístupu 30.11. 2011).

<sup>91</sup> <http://www.mediahit.sk/?id=187>, <http://www.mediahit.sk/?id=189>, <http://www.mediahit.sk/?id=186>, <http://www.mediahit.sk/?id=185> (dátum prístupu 23.11.2011).

vzdelávacích programoch (alebo slobodných umeniach) a osobný záujem o ďalšie vzdelávanie je dôležitejšie pre praktickú žurnalistiku, a to, že by vysokoškolské vzdelanie malo byť požiadavkou pre všetkých novinárov (ako to žiadal bývalý premiér R. Fico a bývalý podpredseda vlády D. Čaplovič v období 2006-2010), by vylúčilo niektorých z najtalentovanejších novinárov v odbore.

Z ďalšieho mini-prieskumu (72 účastníkov) v novembri 2011 medzi slovenskými podnikateľmi vyplynulo, že takmer dve tretiny by privítali zníženie počtu univerzít na Slovensku, zatiaľ čo iba 22 % by nesúhlasilo s týmto radikálnym riešením. Tieto výsledky naznačujú, že skutočne existujú vážne problémy s kvalitou vysokého školstva na Slovensku, a to nielen v oblasti žurnalistiky. V tejto súvislosti možno vyznieva ironicky, že SSN sa podieľal na založení ďalšie žurnalistickej školy v roku 2011. Akadémia médií by mala byť viac zameraná na prax.

Novinári vo väčších vydavateľských reťazcoch a v hlavnom meste majú rôzne možnosti vzdelávať sa. Špecializované kurzy ponúkajú ich zamestnávateľa alebo SSN. Novinári pracujúci vo vzdialených oblastiach a malých redakciách nemajú toľko príležitostí. Hoci bola navrhnutá zaujímavá myšlienka na poskytovanie týchto kurzov on-line alebo prostredníctvom e-mailu, k jej realizácii zatiaľ nedošlo.

## **5.2 Problémy s dodržiavaním profesionálnych noriem a záujmov**

Miera, do akej sú novinári na Slovensku pripravení podporovať svoje záujmy ako profesijná skupina, ako aj dodržiavať súbor novinárskych hodnôt, je pomerne nízka. Na Slovensku nie je žiadna rešpektovaná a vplyvná organizácia novinárov. Naš prieskum naznačuje, že len jedna šestina respondentov vníma hlavnú novinársku organizáciu, SSN (člena Európskej federácie novinárov), ako organizáciu s významným vplyvom na slobodnú a nezávislú prácu slovenských novinárov, alebo k nej prispieva. Takmer polovica respondentov sa domnieva, že vplyv a prínos SSN v tejto oblasti je nízky, pričom asi štvrtina novinárov mu prisúdila nulový alebo záporný vplyv na žurnalistiku na Slovensku. Ďalšie profesionálne organizácie novinárov sa vnímajú ako „neviditeľné“, alebo ešte s nižším príspevkom k slobodnej a nezávislej práci médií na Slovensku.

Hlavným dôvodom tejto ťaživej situácie je, že na jednej strane, sú novinári príliš zaťažení svojou prácou. V skutočnosti mnoho z nich, a to najmä v miestnych a regionálnych médiách, pôsobi v rôznych kombinovaných úlohách (napr. redaktor a súčasne manažér reklamy alebo reportér). Na druhej strane, SSN urobil málo pre budovanie svojej prestíže ako vlajkovej lode vynikajúcej žurnalistiky medzi mediálnymi pracovníkmi.

Sekundárny dôvod vyplýva zo samotnej povahy ich individuálnej práce, ktorá je a priori zameraná viac na seba než na kolektívne akcie. Existuje tu tiež vnútorný problém – u novinárov, ktorí sa často domnievajú, že majú osobitné postavenie (misiu) v spoločnosti - a širší problém, ktorý odráža skutočnosť, že novinári často uprednostňujú témy, ktoré nemusia byť verejnosťou alebo politikmi považované za najdôležitejšie. V skutočnosti majú novinári tendenciu posilňovať svoje predsudky na základe osobitného výberu ľudí, ktorí potvrdzujú tieto názory alebo predsudky.

Sú známe prípady, keď niektorí vydavateľia, pod tlakom verejnej mienky, prepustili novinárov, ktorí sa dopustili neetického správania. Súčasne tu však stále existuje problém s

miešaním reklamy s redakčným obsahom vo veľkej časti médií (v prípade televízneho vysielania to je vlastne zákonom povolené).

Nízku úroveň záujmu o presadzovanie spoločných záujmov dokazuje, že z odhadovaných 5 000 pracujúcich novinárov na Slovensku je iba malý počet (ak vylúčime študentov, dôchodcov a novinárov na voľnej nohe), možno nie viac ako 10 %, členom SSN. Okrem toho, asi iba 15 novinárov je organizovaných v SS AEJ. Napriek tomu je i SSN väčšinou ignorovaný v procese rozhodovania politikov, ktorí chcú vytvoriť mediálnu reguláciu podľa svojej vízie, hoci rôzne protesty SSN alebo ZVPT majú mierny vplyv na mediálnu politiku na Slovensku.

Pochybnú úlohu SSN ako nositeľa profesionálnych hodnôt je možné dokumentovať na inom príklade. Pri realizácii tohto výskumu sme s prekvapením zistili, že hlavná novinárska organizácia nezaradila tlačový zákon a iné mediálne zákony, ale len Etický kódex, medzi najdôležitejšie dokumenty na svojich webových stránkach. Keď sme začali zisťovať príčinu vynechania legislatívy, SSN zaradil na stránku väčšinu mediálnej legislatívy, ale zase bez osobitnej pozornosti venovanej správnosti týchto údajov (t.j. neobsahovali naozaj najaktuálnejšiu mediálnu legislatívu).

Skúmanie vzťahov medzi novinármi a vlastníkmi médií naznačuje, že majitelia spoločností a samozrejme väčší alebo menší zahraniční vlastníci zvyčajne nemajú záujem o politické otázky/program, ale o celkový zisk, a to rozhodne z dlhšej perspektívy. Ak sa majitelia spoločností zaujímajú o politiku, potom je to väčšinou buď z toho hľadiska, ako môže poškodiť zisky, alebo - výnimočne - ako sa môžu médiá použiť na dosiahnutie ich politických cieľov. Druhý prípad sa stal v polovici 1990-tych rokov, kedy bola hlavná súkromná televízia používaná ako propagandistický prostriedok pre politické ciele je slovenského spolumajiteľa.

Celkovo sa zdá, že závislosti, ktoré existujú medzi zamestnávateľom a zamestnancom, majú negatívny vplyv na spravodajstvo a správy z hľadiska žurnalistiky v prípade bulvárnych médií, ale zároveň, len títo väčší súkromní vlastníci môžu zabezpečiť riadne vybavenie a slušné platy pre novinárov, najmä v regionálnych redakciách.

Ani malé miestne, zvyčajne mestské, televízne stanice nezabezpečujú nezávislé a kvalitné spravodajstvo. Tieto stanice väčšinou závisia od financovania obcí (aj keď sú tieto televízne stanice založené na súkromnom vlastníctve) a sú nútené vysielat' - aspoň občas - pozitívne spravodajstvo o najdôležitejších miestnych podnikoch (ktoré zvyčajne sponzorujú stanicu).

Najlepšia kontrola liberálnej demokratickej spoločnosti je sústredená do celoštátnych týždenníkov a denníkov. Miestne týždenníky a dvojtýždenníky majú obmedzené možnosti pre investigatívnu žurnalistiku alebo čokoľvek iné, než štandardné správy v štýle spravodajských agentúr. Zdá sa, že on-line a bulvárne publikovanie motivuje vydavateľov ponúkať intelektuálne oveľa jednoduchšie produkty, ako je tomu obvykle v prípade vydávania tlače.

Niektorí novinári majú výborné pracovné podmienky a platy, a väčšina novinárov má dobrú úroveň príjmov v porovnaní s inými profesiami. Medzi novinármi je však dobre známe, že niektorí z nich berú úplatky, alebo pripravujú zavádzajúce správy kvôli finančným ťažkostiam, alebo v dôsledku osobných vzťahov. Všeobecným trendom je zamestnávať novinárov nie na základe štandardných pracovnoprávných vzťahov, ale na základe rôznych dočasných zmlúv alebo iných ako pracovných zmlúv (autorských zmlúv). Tento trend je silný predovšetkým v menších miestnych a regionálnych médiách.

Rastie tiež sofistikovaný tlak PR agentúr, ktoré majú tendenciu využívať nezávislých novinárov na dosiahnutie svojich cieľov v oblasti PR.

Tlaky trhu však nemajú vplyv len na jednotlivcov. Množstvo takýchto poburujúcich prípadov bolo odhalených v rokoch 2008-2010, kedy redakčná a obchodná politika súkromného spravodajského televízneho kanála TA3 stanovila jasné interné (hoci neoficiálne) smernice o tom, čo sa nesmie vysielat' v spravodajstve a investigatívnych programoch (Fila, 2008) a obsah publicistickej relácie Biznis bol v skutočnosti preferenčným spravodajstvom o subjektoch, ktoré už zaplatili za reklamu (Múčka, 2008, Šípoš, 2010b). Znepokojujúce je, že aj spravodajské agentúry poskytujú PR služby (prezentujú niektoré reklamy ako články).

Zároveň treba podotknúť, že veľké mediálne konglomeráty so zahraničným vlastníctvom, ktoré vlastnia aj tlačené médiá, v skutočnosti fungujú ako štíty pre ich miestne redakcie vo vzťahu k tlakom miestnych záujmových skupín.

### 5.3 Technologický rozvoj a žurnalistika

Technologický vývoj ovplyvnili žurnalistickú prax prostredníctvom on-line verzií tradičných médií (nielen tlačených), celkom novými médiami iba v online podobe (vrátane spravodajských portálov) a vďaka dostupnosti voľne prístupných encyklopedických a oficiálnych informácií (štátne orgány). Vplyv internetu sa odráža v obchodných aspektoch práce médií, ale aj na pracovných metódach novinárov. Zvláštnym prípadom sú blogeri. Blogeri - najmä tí známejší - príležitostne poskytujú verejne dostupné námety pre spravodajstvo ako aj identifikáciu odborníkov (Struhárik, 2010). Úrady však berú vážne obvinenia z priestupkov publikovaných dokonca aj anonymnými alebo falošnými blogermi (Trška 2011). Aj keď takmer 20 % novinárov tvrdí, že majú svoj vlastný blog, len málo novinárov ich skutočne využíva na písanie o záležitostiach alebo témach, o ktoré z rôznych dôvodov nie je záujem alebo nemajú priestor v tradičných médiách. Je to v dôsledku skutočnosti, že niektoré médiá chápu blogovanie ako súčasť obrazu média, a nútia novinárov dodržiavať vnútorné etické pravidlá pre blogovanie, rovnako ako pre ich vyjadrenia na sociálnych sieťach.<sup>92</sup> Napríklad, denník Sme má špeciálny kódex pre novinárov, ktorí využívajú sociálne siete.<sup>93</sup>

Znamená to, že internet a občianska žurnalistika nemá významný vplyv na slobodu a nezávislosť novinárov. Ak chce novinár zverejniť blog, je pre neho lepšie, aby to urobil pod pseudonymom. Bol zaznamenaný minimálne jeden prípad, kde bol novinár, ktorý uverejňoval pravidelný blog, kriticky vypočúvaný jeho nadriadenými vo verejnoprávnej televízii.

Internet poskytuje lacné a rôznorodé zdroje informácií, zjednodušené vyhľadávanie v archívoch a blogy ponúkajú zaujímavé námety na reportáže. Nové technológie priniesli nižšie náklady na ukladanie informácií, a tiež potrebu mať skúsenejších redaktorov schopných spracovať viac zdrojov informácií. Facebook a internetové zdroje poskytujú viac tipov na spravodajstvo.

<sup>92</sup> Pozri Etický kódex denníka Sme, čl. IX, zdroj: <http://www.sme.sk/c/3498627/eticky-kodex-dennika-sme.html> (dátum prístupu 23. 11. 2011).

<sup>93</sup> <http://www.sme.sk/c/5711878/pravidla-pre-pouzivanie-socialnych-sieti-redaktormi-sme.html>. (dátum prístupu 23. 11. 2011).

Spočiatku, v prvých desiatich rokoch tohto storočia (2000-2010) mali internetové diskusie ďaleko od racionálneho diskurzu. Výsledkom boli rôzne nové metódy a nástroje často využívané pri pokusoch „civilizovať“ on-line diskusiu. Spočiatku niektorí čitatelia nútili poskytovateľov blokovať alebo odstrániť niektoré urážajúce správy. Neskôr poskytovatelia zaviedli prísne podmienky, vrátane automatického vymazávania alebo blokovania urážlivých výrazov, alebo dokonca aj blogera. Nedávno, v máji a júni 2011, a v súlade s predchádzajúcimi pokusmi, aby čitatelia a diváci na internete platili za intelektuálnu prácu, bol zavedený systém Piano, ktorý blokuje voľné používanie obsahu z niektorých informačných zdrojov. Súčasne ukončil takmer neobmedzené možnosti (najčastejšie vášnivé a niekedy aj vulgárne) komentárov pod článkami (Ksenzsihová, 2011).

Dá sa teda povedať, že ak sú diskusie vhodne moderované, online médiá môžu rozšíriť možnosti pre demokratickú diskusiu, hoci trhové tlaky obmedzujú rozsah spoločensko-politických debát.

#### 5.4. Samoregulácia

Samoregulačné mechanizmy majú malý vplyv na presadzovanie existujúcich noriem a pravidiel týkajúcich sa noriem a praktík novinárov (a občianskeho žurnalizmu). Faktory, ktoré narúšajú schopnosť samoregulačných mechanizmov v tlači s cieľom presadzovania týchto pravidiel sme popísali v našej predchádzajúcej analýze (Školkaý-Hong, 2011). Medzi tieto faktory patrí dysfunkčné zloženie samoregulačného orgánu (TR) a výsledné zlé pochopenie toho, ako médiá fungujú a nízka úroveň záujmu novinárov a vlastníkov tlačových médií o samoreguláciu. Samoreguláciu v skutočnosti zaviedli a podporovali vlastníci printových médií len vtedy, keď štát pohrozil, že prijme nový tlačový zákon, ktorý by zahŕňal štátnu reguláciu tlače. Nejednoznačnú úlohu TR možno vidieť vo výsledkoch nášho prieskumu. Z tých, ktorí komentovali jej prínos pre slobodnú a nezávislú prácu médií, len tretina prisúdila TR pozitívny vplyv. Najčastejším bol názor, že niekedy je jej vplyv pozitívny, inokedy negatívny. Okrem toho štvrtina respondentov verí, že TR v skutočnosti škodí slobodnej a samostatnej práci médií.

Pravidlá a normy vzťahujúce sa na „tradičných“ novinárov (t.j. národné kódexy správania) sa snažia uplatňovať aj v novom mediálnom prostredí. Napríklad nový Etický kódex novinára uvádza blogerov a dáva im eticko-profesijné pravidlá uvedené v tomto kódexe ako príklad hodný nasledovania. Podobne, TR (a subjekty, ktoré ju financujú) koncom roka 2011 prerokovali rozšírenie jej kompetencií aj na elektronické médiá, vrátane on-line médií.

Nový etický kódex pre novinárov bol prijatý koncom roku 2010. Bol pripravený pod záštitou SSN, ale v skutočnosti ponúka nižšiu ochranu novinárskych profesionálnych etických noriem a práv. Nový etický kódex sa viac zameriava na liberálne a individuálne hodnoty ako na širšie sociálne a spoločenské hodnoty. Je otvorenou otázkou, či je to najlepší prístup k etickým otázkam v žurnalistike. Zdá sa, že ponúka slabšiu ochranu novinárov v oblasti pracovných vzťahov. V minulosti mali novinári právo na zmluvu, ktorá zabezpečila ich materiálne potreby a profesionálnu česť. Novinár bol takisto oprávnený odmietnuť akýkoľvek tlak konať proti svojmu presvedčeniu. To znamená, že novinár mohol prijímať príkazy od svojho nadriadeného len v súlade s podmienkami jeho/jej zmluvy. Napokon, mal právo na ochranu svojimi nadriadenými a vydavateľom všetkými právnymi a dostupnými prostriedkami. V súčasnosti Etický kódex stanovuje, že „redakcie a novinári v manažérskych pozíciách (takže ani vlastníci médií, ani manažéri) chránia slobodu prejavu novinára a v prípade potreby

poskytnú, ak je to možné, primeranú právnu ochranu (teda nie všetky právne a dostupné spôsoby, ako tomu bolo predtým). Neobsahuje žiadnu zmienku o tom, aký je primeraný honorár, alebo riadne pracovné zmluvy. Avšak, z nášho prieskumu vyplýva, že je iba malý vzťah medzi právnou formou zamestnaneckého vzťahu a nezávislosti novinárov. Najvyššia úroveň slobody je zabezpečená pri práci na voľnej nohe (33 %) a potom na plný pracovný úväzok (18 %). Kým predtým existovalo právo odmietnuť niektoré úlohy, teraz „*novinár nemôže byť nútený k takejto činnosti alebo k účasti na tvorbe vyhlásení, ktoré by boli zásadným spôsobom*“ (teda nie „akékoľvek“ aktivity, ako tomu bolo predtým), v rozpore s jeho presvedčením. Je pravda, že etický kódex vylučuje postih pri uplatňovaní tohto práva.

Okrem údajne všeobecne záväzného Etického kódexu novinára, MVS majú svoje vlastné interné redakčné profesionálno-etické zásady. Všeobecne sa zdá, že viac ako polovica z hlavných médií (čím je médium väčšie tým je väčšia pravdepodobnosť, že bude mať svoje vlastné eticko-profesionálne nariadenia) má buď vlastné profesionálne redakčné zásady (napr. denník Pravda), alebo svoje vlastné etické kódexy (napr. denník Sme). Nový Etický kódex novinára umožňuje zachovanie týchto už existujúcich vnútorných etických kódexov. Avšak, Etický kódex novinára nevysvetľuje, ktorý kódex by mal prednosť v prípade nezhody medzi nimi dvomi. Tento potenciálne normatívny konflikt vysvetlila Zuzana Krútka, bývalá predsedníčka SSN, s odôvodnením, že „*by nemali byť vo vzájomnom rozpore.*“<sup>94</sup> To môže, ale nemusí byť pravda.

Väčšina opýtaných novinárov, ktorí pracujú v menších redakciách, nemá žiadne vedomosti o Etickom kódexe a/alebo nemala vlastný etický kódex a vnútorné profesijné smernice. Niektorí uviedli (napr. mestská televízia v Dunajskej Strede), že používajú etický kódex BBC. Iná situácia je vo väčších médiách, ktoré čelia značnému tlaku od vnútorných alebo vonkajších kontrolných orgánov. Občas tu nájdeme „neformálne interné redakčné pravidlá“, ako napríklad v prípade Rádia Expres.

---

<sup>94</sup> E-mail z 22. 7. 2011.

## 6. Záver

Vplyv domácej mediálnej politiky na ochranu a podporu slobody a nezávislosti tlače na Slovensku možno považovať za kontroverzný. Napriek tomu, že tu chýba komplexná a premyslená mediálna politika v posledných dvoch desaťročiach, nepriamo sa dajú identifikovať určité spoločné črty mediálnej politiky na Slovensku. Patrí k nim trvalá podpora duálneho vysielania médií, ochrana plurality informačných zdrojov, spojenie slobody a zodpovednosti médií a ochrana spotrebiteľa mediálneho obsahu s osobitnou pozornosťou venovanou maloletým. Avšak realizácia mediálnej politiky spôsobom, ktorý podporuje slobodnú a nezávislú prácu médií, sa stretáva s nedostatkami v prípade všeobecných súdov a RVR.

Hlavnými aktérmi, ktorí majú zásadný vplyv na formuláciu a realizáciu mediálnej politiky sú MK (a Koaličná rada), RVR, parlament a súdnictvo - s kladným vplyvom ÚS.

Vláda má relatívnu samostatnosť pri vytváraní mediálnej politiky, ale prítomný je vplyv súkromných záujmov. Hlavná novinárska organizácia má veľmi obmedzenú úlohu pri vytváraní mediálnej politiky. Podobne, samoregulácia v oblasti tlače je neefektívna. Občianska spoločnosť hrá okrajovú úlohu v procese formulovania mediálnej politiky, ale môže ovplyvniť, vďaka jednoduchým a lacným komunikačným nástrojom, realizáciu mediálnej politiky zasielaním sťažností RVR.

Úloha EÚ je dôležitá v tom zmysle, že ustanovuje niektoré štandardy v oblasti vysielania. Je však dôležité povedať, že Európska charta základných práv a slobôd nie je dostatočne viditeľná. Úloha Rady Európy je dôležitá len prostredníctvom ESĽP, ktorý má jedinečný význam. Rozhodnutia ESĽP sú - cez nálezy a rozhodnutia - prevedené na normy v oblasti slobody prejavu a médií, ale aj v prístupe k informáciám.

Naša štúdia ukazuje, že mediálna politika má dve všeobecne platné obmedzenia a pravidlá, ktoré rámujú slobodnú a nezávislú prácu médií v dlhodobom horizonte. Na jednej strane je výhodou, keď štát (vláda), samosprávy (obce, regionálne samosprávy) alebo súkromní vlastníci príliš nezasahujú do oblasti médií. Na druhej strane, keď sa rovnaké orgány nezaoberajú vôbec politickými otázkami médií, tento nedostatok záujmu v dlhobohdej mediálnej politike môže viesť k negatívnym dôsledkom pre slobodnú a nezávislú prácu médií. Najhorším scenárom sú ojedinelé, ľubovoľné zásahy do oblasti médií, ale žiadny záujem o dlhodobé ciele mediálnej politiky. To bol prípad verejnoprávnej televízie na Slovensku za takmer dve desaťročia. Rovnako sa malá pozornosť venovala rozvoju regionálnych médií na Slovensku. Výsledkom je, že miestne a regionálne televízne stanice, rovnako ako mnoho miestnych týždenníkov alebo dvojtýždenníkov, pôsobia v úlohe nástenky o miestnych a regionálnych problémoch, ale nie ako kritické demokratické fórum. Nerovnováha vyššie uvedených základných charakteristík mediálnej politiky môže viesť k nefunkčnosti niektorých mediálnych segmentov a nepriamo, ale o to významnejšie, k nesprávnemu fungovaniu liberálno-demokratickej spoločnosti. Napriek tomu sú tu dôkazy o tom, že existuje sľubný potenciál na čoraz dôležitejšiu úlohu médií v slovenskom spoločenskom a politickom systéme. Predložili sme tiež dôkazy o tom, že mediálna politika trpí niektorými nedostatkami, ktoré bránia plnšiemu rozvoju tohto potenciálneho príspevku médií pre demokraciu na Slovensku.

Sociologické výskumy ukazujú, že v uplynulom desaťročí bola slovenská spoločnosť v nálade hlbokej anómie. Celkovo verejnosť ukazuje vysokú úroveň spoločenskej anómie: viac ako 58 % v roku 2008. Je to nižšia úroveň ako v roku 2001, ale ešte stále veľká časť slovenskej

spoločnosti vidí, že spoločnosť sa výrazne odchyľuje od štandardnej alebo „normálnej“ situácie. Inými slovami, občania nevidia, že spoločnosť funguje správne. Úroveň spoločenskej anómie, pokiaľ ide o nedostatok noriem a s ohľadom na nefunkčnosť inštitúcií bola v roku 2008 takmer vo výške 53 % a 63 % vo vzťahu k zlyhaniu disciplinárnych orgánov (Schenk, 2010: 295-296).

Tento stav anómie možno vysvetliť jednak vplyvom partikulárnych záujmov a lobistov na formuláciu politiky na Slovensku, a na druhej strane problémom s intelektuálnym a politickým vedením, ako aj sčasti nízkymi kognitívnymi kompetenciami štátnej byrokracie a jej skutočnou alebo domnelou (ne)funkčnosťou a nedostatkom morálnej integrity.

Spory, ktoré obklopujú prípravu mediálnej politiky (alebo ich nedostatok), sú v konečnom dôsledku výsledkom politických rozhodnutí na úrovni Koaličnej rady. KR navyše nie je ústavným, ale najdôležitejším politickým rozhodovacím orgánom na Slovensku. Politici však ťažko môžu byť odborníkmi na všetky verejné politiky. Mali by byť aspoň vzdelaní (najmä v prípade, že ich poradcovia a hlavní interní alebo externí odborníci na ministerstvách sú politickí nominanti). Úroveň vzdelania slovenských politikov býva predmetom silnej kritiky (ako súčasť všeobecnej kritiky vysokých škôl na Slovensku). Ako sa vyjadril profesor V. Bužek (2011), „(slovenskí) politici sú produktom našich hrozných vysokých škôl. V dôsledku toho nielen oni, ale celá spoločnosť odráža úroveň našich vysokých škôl“.

Ako sme už uviedli na inom mieste (Školckay-Hong, 2011: 14) rozporuplná a hlavne váhavá príprava mediálnej politiky bola výsledkom menšej dostupnosti odborných znalostí a/alebo nižšieho záujmu o znalosti na úrovni štátnych zamestnancov (štátna byrokracia) (napr. Sibyla, 2011). Nie je však pravdou, že v procese tvorby politiky majú koalíčné strany/partneri tendenciu spoliehať sa viac na stranické sekretariáty, ako sa uvádza v nedávno uverejnenej štúdií (Malíková, 2011: 87)<sup>95</sup>. Je pravda, že je v nej príliš veľa politických kandidátov a žiadny priamy vzťah medzi profesionálnymi výsledkami a kariérnym postupom. Prieskum OECD v roku 2009 potvrdzuje, že menej než štvrtina respondentov verí, že individuálna snaha vedie k povýšeniu pracovníkov v štátnej službe na Slovensku (Meyer-Sahling, 2009: 36-37). Slovensko sa pri hodnotení tejto dimenzie umiestnilo na poslednom mieste zo všetkých nových členských štátov EÚ. Zdanlivo dôležitejšie pre rozvoj kariéry v štátnej správe boli podľa 59 % respondentov politické konexie.

Eurobarometer č. 74 v roku 2010 potvrdil nízku úroveň dôvery v súdnictvo a právny systém u Slovákov (zhruba tretina respondentov prejavila dôveru a dve tretiny nedôveru v justíciu a právny systém. Ďalší výskum vykonaný v roku 2010 uvádza, že sudy sú považované za najviac skorumpované inštitúcie na Slovensku (45 % opýtaných) (Šípoš, 2010c). Napokon, prieskum Mesežnikova a Gyárfásovej (2011) v septembri a októbri 2011 uvádza, že iba štvrtina respondentov úplne alebo skôr dôveruje v súdnictvo, zatiaľ čo 70 % malo opačný názor.

---

<sup>95</sup> Pre toto tvrdenie neexistuje jednoznačný zdroj. Náš výskum a skúsenosti, rovnako ako názory iných odborníkov ukazujú, že s najväčšou pravdepodobnosťou je opak pravdou (E-mail od doc. M. Beblavého, Univerzita Komenského, 23. 11. 2011 (beblavy@governance.sk), e-mail od doc. L. Kopečka, Masarykova Univerzita, 22. 11. 2011 (kopecek@fss.muni.cz), e-mail od Dr. J. Marušiaka, Slovenská akadémia vied, 22. 11. 2011, (Juraj.Marusiak@savba.sk), doc. E. Sičákovej-Beblavej, 1.12.2011 (ema@transparency.sk). Doc. K. Staroňová z Inštitútu pre verejnú politiku a ekonomiu Univerzity Komenského odmietla komentovať zdroj (e-mail K. Klimovi z 28. 11. 2011, (staronova@governance.sk).



Všetky tieto sociologické poznatky pomáhajú vysvetliť obzvlášť vážne problémy v právnom a súdnom systéme, nedostatok vlastnej mediálnej politiky, niekedy sporné správanie novinárov z profesionálneho a etického hľadiska a intelektuálne a komunikačné problémy pri realizácii a výkone mimovládnej a štátnej regulácie médií.

Vynára sa prirodzené riešenie tohto nežiaduceho stavu, ktoré úzko súvisí s úlohou médií. Opakované prieskumy v rokoch 2004 - 2010 potvrdzujú, že Slováci majú nadpriemernú dôveru v rozhlasové vysielanie, internet a tlačené médiá. Na Slovensku je tiež pomerne vysoká dôvera k televíznemu vysielaniu (Eurobarometer č 62, č 74). Šípoš (2010c) vo svojej štúdií tiež naznačuje, že médiá sú vnímané ako najmenej skorumpované inštitúcie na Slovensku, a zároveň, slovenské médiá sa vnímajú ako najmenej skorumpované v krajinách V4 (Česká republika, Maďarsko, Poľsko a Slovensko). Tieto údaje opäť naznačujú dôležitú úlohu médií v slovenskom politickom a spoločenskom systéme.

Teoreticky, médiá môžu ešte zvýšiť negatívny stav anómie v spoločnosti, alebo zlepšiť stav spoločenského a politického života. Údaje z medzinárodného prieskumu International Social Survey Programme 2004: Citizenship naznačujú, že 10 % občanov kontaktovalo médiá, aby im pomohli vyriešiť niektoré spoločenské a politické problémy a politická participácia Slovákov bola druhá najvyššia z vybraného súboru krajín východnej Európy. Existuje tu sľubný potenciál pre občianske aktivity s pomocou médií. Je príznačné, že Slovensko bolo jednou z dvoch krajín v štúdií, ktorá ukázala úroveň politickej aktivity jeho občanov porovnateľnú s Francúzskom alebo Veľkou Britániou. To platí z hľadiska rozsahu použitia rôznych nástrojov pre politický aktivizmus, ale aj z hľadiska aktivizmu jednotlivých občanov (Vráblíková, 2009: 879-881). Okrem toho, Vráblíková naznačuje, že môže existovať blízky, hoci obrátený, vzťah medzi spoločenskou anómiou a aktivizmom. Inými slovami, nízka dôvera v politické inštitúcie môže mobilizovať občanov k vyššej účasti - potom sa aktivizujú kritickí občania. V prípade Slovenska tento aktivizmus tiež uľahčuje horizontálne rozdelenie právomocí medzi inštitúciami na Slovensku.<sup>96</sup>

Občania od médií nevedomky alebo explicitne očakávajú uľahčenie fungovania demokracie na Slovensku. Sloboda médií a nezávislosť, ktoré sú zaručené správnu mediálnou politikou, je samozrejme v tomto ohľade podmienkou. Je tu však aj nové nebezpečenstvo, že viac roztrieštené mediálne publikum bude čerpať svoje informácie len zo zdrojov, ktoré odrážajú jeho vlastné záľuby a politické názory.

V neposlednom rade stojí za zmienku nedávna porovnávací sociologická štúdia, ktorá ukazuje, že dlhodobý dohľad EÚ pomáha zlepšovať normy na ochranu politických práv a občianskych slobôd počas fázy rokovaní o prístupní, ale bohužiaľ neskôr zmizne (Alber, Holtmann, Marquardt, 2011: 485). To by mohlo predstavovať silný argument pre nastavenie a pravidelnú kontrolu niektorých celoeurópskych noriem týkajúcich sa slobody prejavu a médií (s možnými výnimkami daným štátom s ohľadom na náboženské a kultúrne otázky - v nadväznosti na rozhodnutie ESĽP). Tieto „vonkajšie“ normy, by mali prípadne ďalej umožniť slobodné a nezávislé fungovanie médií na Slovensku a tak ďalej uľahčovať dôležitú sociálnu úlohu médií v slovenskej spoločnosti. Tieto normy by tiež prispeli k navigácii medzinárodných poradcov, ktorí pomáhajú kandidátskym krajinám v otázkach médií.

---

<sup>96</sup> Osobný e-mail od Kateřiny Vráblíkovej, vrablíko@fss.muni.cz 3.9. 2011, pozri tiež Vráblíková 2011.

## Zdroje

Všetky použité zdroje sú uvedené v anglickej verzii štúdie