

RADA EURÓPY

VÝBOR MINISTROV

ZÁSTUPCOVIA MINISTROV

Odporúčania

CM/Rec(2018)1

7. marec 2018

Odporúčanie Výboru ministrov členským štátom¹ **CM/Rec(2018)1** **o pluralite médií a transparentnosti vlastníctva médií**

(Prijaté Výborom ministrov 7. marca 2018 na 1309. stretnutí zástupcov ministrov)

Preambula

1. Sloboda a pluralita médií sú kľúčovými prvkami práva na slobodu prejavu garantovaného v článku 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ETS č.5 „Dohovor“). Zohrávajú ústrednú úlohu vo fungovaní demokratickej spoločnosti, pretože pomáhajú zabezpečiť dostupnosť a prístupnosť rozmanitých informácií a názorov, na základe ktorých si jednotlivci môžu vytvoriť a vyjadriť vlastný názor a vymieňať si informácie a myšlienky. Transparentnosť vlastníctva médií navyše prispieva k ich účinnej pluralite tým, že upozorňuje verejnosť a regulačné orgány na vlastnícke štruktúry v pozadí, ktoré majú moc ovplyvňovať redakčné politiky.
2. Výbor ministrov Rady Európy v mnohých predchádzajúcich textoch a rozhodnutiach upozornil na dôležitosť plurality médií a transparentnosti vlastníctva médií pre ochranu verejnej diskusie v demokratických spoločnostiach. Je potrebné ďalej rozvíjať existujúci rámec tak, aby sa dokázal vyrovnáť s priebežnými technologickými, finančnými, regulačnými a inými zmenami v sektore médií v Európe.
3. V demokratickej spoločnosti zohrávajú médiá podstatnú úlohu. Šíria informácie, myšlienky, analýzy a postoje, fungujú ako verejní strážcovia a poskytujú fórum na verejnú diskusiu. Vo vyvíjajúcom sa multimediálnom ekosystéme si tradičné médiá plnia tieto úlohy naďalej, ale podobné úlohy začínajú stále častejšie plniť aj iné médiá a nemediálni aktéri, od mnohonárodných korporácií až po mimovládne organizácie. Všetci takýto aktéri by mali niesť voči verejnosti zodpovednosť úmernú úlohám, ktoré zohrávajú vo vzťahu k voľnému pohybu informácií a myšlienok. Účinné samoregulačné systémy môžu zlepšiť ako zodpovednosť voči verejnosti, tak aj dôveru verejnosti.

¹ Pri prijímaní tohto odporúčania stály zástupca Ruskej federácie uviedol, že podľa článku 10.2c rokovacieho poriadku zasadnutí zástupcov ministrov si vyhradzuje právo svojej vlády obmedziť rozsah aplikácie odporúčania pre Ruskú federáciu na médiá ako sú špecifikované v právnych predpisoch Ruskej federácie.
Webová stránka: www.coe.int/cm

4. Rôzne typy médií, spolu s rôznymi žánrami a formami redakčného obsahu a tvorby programu prispievajú k rozmanitosti obsahu. I keď z hľadiska udržiavania informovanosti verejnosti zohráva priamu a najdôležitejšiu úlohu najmä obsah zameraný na spravodajstvo a aktuálne udalosti, svoj význam majú aj ostatné žánre. Tie ponúkajú napríklad kultúrny a vzdelávací obsah, zábavu, obsah zameraný na špecifické časti spoločnosti ako je lokálny obsah, a tiež obsah určený konkrétne pre zraniteľné skupiny ako sú menšiny alebo osoby so zdravotným postihnutím.

5. V súčasnom multimediálnom prostredí umožňujú online médiá a iné internetové platformy prístup k stále rastúcemu spektru informácií z rozmanitých zdrojov. Transformácia spôsobu sprístupnenia a používania mediálneho obsahu vytvára pre viac a viac ľudí nové príležitosti na nadväzovanie stykov, vzájomnú komunikáciu a na účasť vo verejnej diskusii.

6. Priebežná evolúcia zároveň vyvoláva obavy v súvislosti s pluralitou médií. Internetoví sprostredkovatelia získavajú stále väčšiu kontrolu nad tokom, dostupnosťou, vyhľadateľnosťou a prístupom k informáciám a inému obsahu na internete. Môže to ovplyvniť rôzne mediálne zdroje, ktoré majú dosah na jednotlivcov, a mať za následok, že si ľudia vyberú alebo budú vystavovaní informáciám potvrdzujúcim ich existujúce názory a postoje a budú sa v nich ďalej utvrdzovať vďaka výmenám s podobne orientovanými jednotlivcami (tento fenomén sa niekedy nazýva „filtrová bublina“ alebo „komnata ozvien“). Selektívne pôsobenie mediálneho obsahu a výsledné obmedzenia pre jeho používanie môžu generovať fragmentáciu a v konečnom dôsledku ešte viac polarizovať spoločnosť. Personalizovaný výber a prezentácia mediálneho obsahu vyvolávajú obavy najmä vtedy, ak jednotliví používatelia tieto procesy nepoznajú alebo im nerozumejú.

7. V oblasti spravodajstva sa aktivity sprostredkovateľov líšia od činnosti tradičných médií. Široké spektrum informácií, ktoré distribuujú, ich široký zásah publika a potenciál pre vysoko ciele reklamou prispeli k presunu príjmov z reklamy a marketingu do prostredia internetu. Tieto trendy problematizujú obchodné modely tradičných médií a prispievajú ku konsolidácii a konvergencii médií. Jeden vlastník alebo malý počet alebo skupina vlastníkov médií môžu získať postavenie s výraznou mocou, ktoré im umožní spoločne alebo samostatne stanovovať program verejnej diskusie a výrazne ovplyvňovať alebo tvarovať názory verejnosti, pretože reprodukujú rovnaký obsah na viacerých platformách, kde sú prítomní. Tieto trendy môžu mať za následok aj škrtanie výdavkov, či rušenie pracovných miest v tradičnej žurnalistike a etablovaných mediálnych sektoroch, ale prinášajú aj riziko finančnej závislosti novinárov a médií a v konečnom dôsledku môžu zapríčiniť zníženie rozmanitosti, spoľahlivosti a kvality správ a obsahu a ochudobniť verejnú diskusiu.

8. Na riešenie výziev vo vzťahu k slobode prejavu vyplývajúcich zo spôsobu, akým používatelia, podniky a ďalšie zainteresované strany prispôbili svoje správanie vyššie spomínanému vývoju potrebujeme nové hodnotenia existujúcich prístupov k pluralite médií. V tejto súvislosti potrebujeme viac porovnateľných údajov o tom, ako jednotlivci používajú mediálny obsah online, na základe ktorých si budeme môcť vytvoriť obraz o spôsoboch, akými internetoví sprostredkovatelia ovplyvňujú pluralitu médií. Navyše je nevyhnutné, aby sa tieto zmeny odrazili aj v regulácii médií a podarilo sa tak udržať alebo obnoviť integritu demokratického procesu, vyhnúť sa poskytovaniu nevyvážených a zavádzajúcich informácií a

potláčaniu niektorých informácií. Na udržanie nezávislej a kvalitnej žurnalistiky a na zlepšenie prístupu občanov k rozmanitému obsahu vo všetkých druhoch a formátoch médií sú potrebné nové politické odozvy a strategické riešenia. Treba riešiť aj rastúce obavy ohľadom tlaku vyvíjaného na médiá v politickom a hospodárskom záujme, jednotlivo alebo organizovane, s cieľom ovplyvniť verejnú mienku alebo inak zasiahnuť do nezávislosti médií. Konečným a celkovým cieľom politik štátov v podpore plurality médií by mala byť ochrana a presadzovanie práva na slobodu prejavu.

9. Nezávislé a trvalo udržateľné verejnoprávne a neziskové komunitné médiá môžu slúžiť ako protiváha k zvyšovaniu mediálnej koncentrácie. Verejnoprávne médiá sú vďaka svojim právomociam a organizácií mimoriadne vhodné na riešenie informačných potrieb a záujmov všetkých častí spoločnosti. To isté platí aj o komunitných médiách s ohľadom na ich používateľov. Je nesmierne dôležité, aby mandáty verejnoprávných médií zahŕňali povinnosť odrážať politickú pluralitu a podporovať informovanosť o rozmanitých postojoch, menovite poskytovaním príležitosti rôznym skupinám spoločnosti – vrátane kultúrnych, jazykových, etnických, náboženských sexuálnych a iných menšín – dostávať a odovzdávať informácie, vyjadriť sa a vymieňať si myšlienky.

10. Vo svetle rastúceho spektra médií a obsahu je veľmi dôležité, aby si jednotlivci rozvíjali svoje kognitívne, technické a sociálne zručnosti a kapacity, ktoré im umožnia efektívne pristupovať k mediálnemu obsahu a kriticky ho analyzovať; robiť informované rozhodnutia o tom, ktoré médiá budú používať a ako ich budú používať; chápať etické dôsledky médií a nových technológií a efektívne komunikovať, aj prostredníctvom tvorby obsahu. Zmenšovaním digitálnej priepasti, podporou prijímania informovaných rozhodnutí, najmä o politických a verejných otázkach a komerčnom obsahu, vytváraním podmienok na identifikáciu a boj proti falošným a zavádzajúcim informáciám, škodlivému a protizákonnému obsahu na internete prispieva mediálna gramotnosť aj k pluralite a rozmanitosti médií.

11. Významnú úlohu z pohľadu plurality médií zohráva aj schválenie a účinná implementácia regulácie vlastníctva médií. Regulácia môže prispieť k zvýšeniu transparentnosti vlastníctva médií, pomôcť vyriešiť problémy ako napríklad krížové vlastníctvo, priame alebo nepriame vlastníctvo médií a efektívnu kontrolu a vplyv na médiá. Taktiež môže prispieť k účinnému a jasnému oddeleniu uplatňovania politických právomocí a uplatňovania vplyvu od kontroly médií a rozhodovania o mediálnom obsahu. Transparentnosť vlastníctva médií, ich organizácie a financovania pomáha zvyšovať zodpovednosť médií.

12. Na tomto pozadí odporúčanie opätovne potvrdzuje význam existujúcich štandardov Rady Európy o rôznych aspektoch plurality médií a transparentnosti vlastníctva médií a potrebu ich dôkladnej implementácie v demokratických spoločnostiach. Odporúčanie vychádza z týchto štandardov, kde je to potrebné, tam ich upravuje, dopĺňa a posilňuje, s cieľom zaručiť ich trvalú relevantnosť v aktuálnom multimedialnom ekosystéme.

13. Výbor ministrov v súlade s podmienkami článku 15.b Štatútu Rady Európy (ETS č.1) odporúča vládam členských štátov, aby:

- i. v plnom rozsahu implementovali usmernenia zakotvené v prílohe k tomuto odporúčaniam,
- ii. nepoľavovali v ostražitosti, vyhodnocovali a riešili hrozby pre slobodu a pluralitu médií, vrátane nedostatočnej transparentnosti vlastníctva médií, prostredníctvom pravidelného monitorovania stavu plurality médií na svojich národných mediálnych trhoch, ako aj prijímaním vhodných regulačných odoziev a opatrení, vrátane systematického sledovania týchto záležitostí pri priebežnom revidovaní ich vnútroštátnych zákonov a postupov,
- iii. pri implementácii usmernení prihliadali na relevantnú judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva a predchádzajúce odporúčania Výboru ministrov členskými štátmi zaoberajúce sa rôznymi aspektami plurality médií a transparentnosti vlastníctva médií, predovšetkým odporúčanie CM/Rec(2007)2 o pluralite médií a rozmanitosti mediálneho obsahu, deklaráciu o ochrane úlohy médií v demokracii v kontexte koncentrácie médií (31. január 2007), odporúčanie Rec(99)1 o opatreniach na podporu plurality médií a odporúčanie Rec(94)13 o opatreniach na podporu transparentnosti médií, ako aj ďalšie relevantné odporúčania a deklarácie vrátane odporúčania CM/Rec(2016)5 o slobode internetu, odporúčania CM/Rec(2016)4 o ochrane žurnalizmu a bezpečnosti novinárov a ďalších mediálnych aktérov, odporúčania CM/Rec(2016)1 o ochrane a presadzovaní práva na slobodu prejavu a práva na súkromný život s prihliadnutím na neutralitu siete, odporúčania CM/Rec(2015)6 o voľnom cezhraničnom toku informácií na internete, odporúčania CM/Rec(2012)3 o ochrane ľudských práv v súvislosti s vyhľadávačmi, odporúčania CM/Rec(2012)1 o správe verejnoprávnych médií, odporúčania CM/Rec(2011)7 o novom chápaní médií, deklarácie o úlohe komunitných médií v podpore sociálnej súdržnosti a medzikultúrneho dialógu (11. február 2009), odporúčania CM/Rec(2007)3 o poslaní verejnoprávnych médií v informačnej spoločnosti a odporúčania Rec(2000)23 o nezávislosti a funkciách regulačných orgánov pre vysielací sektor,
- iv. podporovali ciele tohto odporúčania na národnej a medzinárodnej úrovni, zapájali sa do dialógu a spolupracovali so všetkými zainteresovanými stranami na dosiahnutí uvedených cieľov,
- v. pravidelne preskúmavali opatrenia prijaté na vykonávanie tohto odporúčania s cieľom zvýšiť ich účinnosť.

Príloha k odporúčaniam CM/Rec(2018)1

Usmernenia o pluralite médií a transparentnosti vlastníctva médií

V kontexte tohto odporúčania sa za médiá považujú tlačové, vysielacie a online médiá. Pojem „online médiá“ zahŕňa v súlade s odporúčaním Výboru ministrov členským štátom CM/Rec(2011)7 o novom chápaní médií širokú škálu aktérov zapojených do výroby a šírenia mediálneho obsahu online a akýchkoľvek iných sprostredkovateľov a doplnkové služby, ktoré prostredníctvom svojej kontroly nad šírením mediálneho obsahu online alebo svojich redaktorských úsudkov o obsahu, ktorý prepájajú alebo prenášajú, majú vplyv na mediálne trhy a pluralitu médií. Takéto široké chápanie médií si vyžaduje použitie odstupňovaného a diferencovaného prístupu k aplikácii mediálnych štandardov vo vzťahu k jednotlivým aktérom, pre ktorých by mali byť platit primerané formy a úrovne ochrany zodpovednosti s prihliadnutím na ich špecifické funkcie v mediálnom procese, charakteristiky a potreby mediálnych trhov v jurisdikcii štátov a relevantné štandardy Rady Európy.

1. Priaznivé prostredie pre slobodu prejavu a slobodu médií

1.1. Zásady slobody prejavu a slobody médií zakotvené v Európskom dohovore o ľudských právach (ETS č.5) platia a mali by sa dodržiavať aj v aktuálnom multimediálnom ekosystéme, v ktorom na scénu prichádza spektrum nových mediálnych aktérov. Tieto zásady by sa mali ďalej rozvíjať tak, aby v plnom rozsahu odrážali rýchly vývoj charakteristický pre tento sektor.

1.2. Štáty majú pozitívnu povinnosť podporovať priaznivé prostredie pre slobodu prejavu, online aj offline, v ktorom sa každý môže účinne zapájať do verejnej diskusie bez ohľadu na to, či štáty alebo iní aktéri považujú jeho názory za vhodné. Súčasťou takéhoto prostredia je aj právo na súkromie a ochranu osobných údajov a právo na prístup k informáciám o otázkach verejného záujmu v držbe orgánov verejnej moci, ktoré sú nevyhnutné pre uplatňovanie práva na slobodu prejavu. Štáty by mali garantovať slobodu a pluralitu médií pre ich cenný príspevok k robustnej verejnej diskusii, kde je možné vyjadrovať, skúmať a udržiavať rozmanitosť v spoločnosti.

1.3 Národné legislatívne a politické rámce by mali chrániť redakčnú nezávislosť a prevádzkovú autonómnosť všetkých médií, aby tieto mohli vykonávať svoje úlohy v demokratickej spoločnosti. Rámce by mali byť navrhnuté a implementované tak, aby bránili štátom a akejkoľvek vplyvnej politickej, hospodárskej, náboženskej alebo inej skupine získať dominantné postavenie v médiách a vyvíjať na ne tlak.

1.4. Médiá by mali mať slobodu a zdroje na plnenie svojej úlohy poskytovania presných a spoľahlivých správ o otázkach vo verejnom záujme, najmä o životne dôležitých demokratických procesoch a aktivitách ako sú voľby, referendá a verejné konzultácie o záležitostiach všeobecného záujmu. Treba prijať aj primerané záruky, vrátane legislatívnych záruk, ktoré zabránia zásahom do redakčnej nezávislosti médií, najmä v súvislosti so spravodajstvom o konfliktoch, krízach, korupcii a iných citlivých situáciách, kde je objektívna a kvalitná žurnalistika a spravodajstvo kľúčovým nástrojom boja proti propagande a dezinformáciám.

1.5. V prostredí priaznivom pre slobodu prejavu by orgány na reguláciu médií a ďalšie orgány poverené regulovaním, monitorovaním iných poskytovateľov (mediálnych) služieb alebo plurality médií, alebo orgány s inými funkciami uvedenými v tomto odporúčaní, mali byť schopné vykonávať svoje poslanie účinne, transparentne a zodpovedne. Podmienkou na to je, aby samé boli nezávislé, ako to vyplýva zo zákona, a nezávislosť uplatňovali aj v praxi.

1.6. Nezávislosť orgánov a úradov, o ktorej sa hovorilo v predchádzajúcom odseku, by mala byť garantovaná prijatím transparentných postupov menovania a odvolávania z funkcií; sprístupnením dostatočných ľudských a finančných zdrojov a zaručením autonómnej rozpočtovej alokácie; ich fungovaním podľa transparentných postupov a rozhodovania; otvorenosťou voči komunikácii s verejnosťou; poskytnutím právomoci prijímať autonómne, úmerné rozhodnutia a účinne ich presadzovať a možnosťou odvolať sa voči ich rozhodnutiam.

1.7. Štáty by mali zabezpečiť transparentnosť vlastníctva, organizácie a financovania médií a mali by podporovať rozvoj mediálnej gramotnosti a vybaviť tak jednotlivcov kritickým úsudkom, aby mohli pristupovať k rozmanitým informáciám a v plnom rozsahu za zapájať do multimediálneho ekosystému.

2. Pluralita médií a rozmanitosť mediálneho obsahu

Všeobecné požiadavky na pluralitu

2.1. Štáty ako najvyšší garanti plurality majú pozitívnu povinnosť vytvoriť na tieto účely vhodné legislatívne a politické rámce. Súčasťou snaženia je prijatie vhodných opatrení na zabezpečenie dostatočnej rôznorodosti v celkovom spektre typov médií s prihliadnutím na rozdiely v ich účele, funkcii a geografickom zásahu. Doplnková povaha rôznych typov médií posilňuje externú pluralitu a prispieva k vytvoreniu a udržiavaniu rozmanitosti mediálneho obsahu.

2.2. Štáty by mali vo svojich jurisdikciách zabezpečiť pravidelné a nezávislé monitorovanie a vyhodnocovanie stavu plurality médií, ktoré bude prebiehať podľa stanovených cieľov a transparentných kritérií a zameria sa na identifikáciu rizík ohrozujúcich rozmanitosť vlastníctva mediálnych zdrojov a médií; rozmanitosť typov médií; rozmanitosť názorov zastúpených politickými, ideologickými, kultúrnymi a sociálnymi skupinami; a rozmanitosť záujmov a názorov relevantných pre lokálne a regionálne komunity. Štáty by mali tiež zabezpečiť, aby orgány vykonávajúce nezávislé monitorovanie a hodnotenia mali dostatočný prístup ku všetkým relevantným údajom a dostatočné zdroje na plnenie týchto úloh. Naliehavo povzbudzujeme štáty, aby vytvorili a presadili vhodné regulačné a politické odozvy na efektívne riešenie všetkých zistených rizík.

Konkrétne požiadavky na pluralitu

Rozmanitosť obsahu

2.3. Povzbudzujeme štáty, aby prijímali regulačné a politické opatrenia na podporu dostupnosti, vyhľadateľnosti a prístupnosti čo najrozmanitejšieho vysielaného mediálneho obsahu, a tiež opatrenia na podporu zastúpenia rozmanitosti spoločnosti v médiách vrátane

podpory iniciatív v tomto zmysle zo strany médií. V súvislosti s audiovizuálnymi médiami by tieto opatrenia mohli zahŕňať pravidlá vysielacej povinnosti, pravidlá pre prominentnosť obsahu vo všeobecnom záujme v elektronických programových sprievodcoch a pravidlá pre prístupnosť pre osoby so zdravotným postihnutím.

2.4. Keďže internetoví sprostredkovatelia mediálny obsah nielen distribuujú, ale stále častejšie aj spravujú, redakčne upravujú a vytvárajú, štáty by mali prihliadať na ich rozmanité úlohy v tvorbe a šírení obsahu a tiež na rôznu úroveň ich vplyvu na pluralitu médií. Všetky predpisy upravujúce tieto aktivity by mali byť primerané a úmerné, zodpovedať v plnom rozsahu požiadavkám článku 10 Dohovoru a využívať odstupňovaný a diferencovaný prístup stanovený v odporúčaní CM/Rec(2011)7. Samoregulačné mechanizmy vytvorené v tejto oblasti by mali fungovať nezávisle a transparentne, mali by byť otvorené zmyslupnej účasti všetkých relevantných zainteresovaných strán, niesť zodpovednosť voči verejnosti a fungovať v súlade s etickými štandardmi, ktoré v plnom rozsahu rešpektujú multimediálny ekosystém.

2.5. Štáty by mali podporovať sociálne médiá, mediálnych aktérov, občiansku spoločnosť, akademickú obec a ďalších relevantných aktérov v príprave otvorených, nezávislých, transparentných a participatívnych iniciatív, ktorých cieľom je zlepšenie efektívneho vystavenia používateľa čo najrozmanitejšiemu mediálnemu obsahu online. Na viditeľnosť, vyhľadateľnosť, prístupnosť a propagáciu mediálneho obsahu online stále viac vplývajú automatizované procesy používané samostatne aj v kombinácii s ľudským rozhodovaním. Štáty by mali povzbudzovať sociálne médiá, médiá, vyhľadávače a iných sprostredkovateľov, ktorí používajú algoritmy, spolu s mediálnymi aktérmi, regulačnými orgánmi, občianskou spoločnosťou, akademickou obcou a ostatnými relevantnými aktérmi, aby sa zapájali do otvorených, nezávislých, transparentných a participatívnych iniciatív zameraných na:

- zvýšenie transparentnosti procesov online šírenia mediálneho obsahu, vrátane automatizovaných procesov,
- posúdenie vplyvu takýchto procesov na účinné vystavenie používateľov čo najrozmanitejšiemu mediálnemu obsahu,
- snahu o zlepšenie procesov distribúcie s cieľom zlepšiť vystavenie používateľov čo najrozmanitejšiemu mediálnemu obsahu,
- poskytovanie jednoznačných informácií používateľom o tom, ako nájsť, získať prístup a maximálne využiť prínos širokého spektra dostupného obsahu a
- implementáciu zásady „ochrany súkromia už v štádiu návrhu“ pre všetky techniky automatizovaného spracovávaní osobných údajov a zabezpečenie, aby takéto techniky v plnom rozsahu zodpovedali príslušným právnym predpisom a normám o ochrane súkromia a osobných údajov.

2.6. Štáty by mali vyvinúť osobitné úsilie, aj s pomocou technologických výtvarov, na zabezpečenie prístupnosti čo najrozmanitejšieho mediálneho obsahu, vrátane obsahu vo všeobecnom záujme, všetkým skupinám spoločnosti, najmä skupinám s osobitnými potrebami alebo skupinám, ktoré čelia znevýhodneniu a prekážkam v prístupe k mediálnemu obsahu, ako sú menšiny, utečenci, deti, staršie osoby a osoby s kognitívnym alebo telesným postihnutím. Znamená to, že mediálny obsah by mal byť prístupný v

rôznych jazykoch a v udržateľných formátoch, ktoré by sa mali dať jednoducho vyhľadať a používať.

2.7. Rozmanitosť mediálneho obsahu sa dá náležite zhodnotiť len vtedy, ak v redakčnom a komerčnom obsahu funguje vysoká úroveň transparentnosti: mediálni a iní aktéri musia dodržiavať najvyššie štandardy transparentnosti v súvislosti so zdrojmi ich obsahu a vždy jednoznačne informovať o tom, ak obsah pochádza z politických zdrojov, alebo zahŕňa reklamu alebo inú formu komerčnej komunikácie ako napr. sponzorstvo alebo umiestňovanie produktov. Rovnaké pravidlá platia aj pre hybridné formy obsahu vrátane značkového obsahu, natívnej reklamy, reklamných úvodníkov a informačnej zábavy. Pre prípady neplnenia týchto povinností je potrebné vytvoriť priestor na to, aby príslušné regulačné orgány mohli uplatniť primerané opatrenia.

Inštitucionálny rámec pre pluralitu médií

2.8. Štáty by mali uznať kľúčovú úlohu nezávislých verejnoprávnych mediálnych organizácií v podpore verejnej diskusie, politickej plurality a povedomia o rozmanitých názoroch. Zodpovedajúcim spôsobom by mali garantovať primerané podmienky pre verejnoprávne médiá, aby mohli aj naďalej plniť svoju úlohu v multimediálnom priestore, a poskytnúť im potrebnú podporu pri inováciách a príprave digitálnych stratégií a nových služieb.

2.9. Štáty by mali prijať špecifické opatrenia na ochranu redakčnej nezávislosti a prevádzkovej autonómie verejnoprávnych médií obmedzujúce vplyv štátu. Dozorné a výkonné rady verejnoprávnych médií by mali fungovať úplne nezávisle a pravidlá upravujúce postupy ich menovania a zloženia by mali byť transparentné a obsahovať primerané kontroly a protiváhy na zabezpečenie ich nezávislosti.

2.10. Štáty by mali zabezpečiť stabilné, udržateľné, transparentné a primerané financovanie verejnoprávnych médií na viacročnom základe, aby bola zaručená ich nezávislosť od vládnych, politických a trhových tlakov a aby mali možnosť poskytovať široké spektrum pluralitných informácií a rozmanitého obsahu. Takýto postup dokáže byť protiváhou k rizikám, ktoré prináša koncentrácia médií. V súlade so svojou pozitívnou povinnosťou garantovať pluralitu médií by štáty by mali čo najskôr riešiť prípady systematického podfinancovania verejnoprávnych médií, ktoré by mohli pluralitu ohroziť.

2.11. Štáty by mali povzbudzovať a podporovať zakladanie a fungovanie minoritných, regionálnych, miestnych a neziskových komunitných médií, a to aj prostredníctvom vytvorenia finančných mechanizmov na podporu ich rozvoja. Takéto nezávislé médiá dávajú možnosť komunitám a jednotlivcom vyjadrovať sa o témach dôležitých pre ich potreby a záujmy a prispievajú k sprostredkovaniu informácií, ktoré nemusia byť zastúpené v bežných médiách, vytvárajú podmienky pre inkluzívne a participatívne procesy dialógu v rámci aj medzi komunitami na regionálnej aj miestnej úrovni.

2.12. Médiá obsluhujúce komunity mimo krajiny, kde boli založené, môžu dopĺňať národné médiá a pomáhať určitým skupinám spoločnosti, vrátane prisťahovaleckých a utečeneckých komunit a diaspór, v udržiavaní väzieb s ich krajinami pôvodu, tradičnými

kultúrami a jazykmi. Štáty by nemali klásť prekážky prístupu k takýmto cezhraničným médiám, pokiaľ je ich publikácia, vysielanie alebo iná forma šírenia na území ich jurisdikcie v súlade s medzinárodnými zákonmi.

Podporné opatrenia pre médiá a pluralitu médií

2.13. Na základe konzultácií so zástupcami médií a organizácií občianskej spoločnosti by členské štáty mali na zvýšenie plurality vytvoriť stratégie a mechanizmy na podporu profesionálnych spravodajských médií a kvalitnej a nezávislej investigatívnej žurnalistiky vrátane výroby spravodajstva, ktoré budú schopné riešiť rozmanité potreby a záujmy skupín nedostatočne zastúpených v médiách. Mali by preskúmať široké spektrum opatrení pre rôzne typy a platformy médií vrátane online médií. Členské štáty povzbudzujeme, aby okrem nefinančnej podpory poskytovali aj rôzne formy finančnej podpory ako sú dotácie a reklama. Povzbudzujeme štáty, aby podporovali projekty súvisiace so žurnalistikou, výskumom, investigatívnou žurnalistikou a inovatívnymi prístupmi na posilnenie plurality médií a slobody prejavu.

2.14. Podporné opatrenia by mali mať jednoznačne definovaný účel a mali by vychádzať z vopred stanovených, jasných, presných, spravodlivých a objektívnych kritérií. Pri ich implementácii treba v plnom rozsahu zohľadniť redakčnú a prevádzkovú autonómiu médií. Mali by zahŕňať aj pozitívne opatrenia na zvýšenie množstva a kvality mediálneho pokrytia tém, ktoré sú predmetom záujmu a sú relevantné pre skupiny nedostatočne zastúpené v médiách.

2.15. Podporné opatrenia by mali byť realizované nediskriminačne a transparentne orgánom s funkčnou a prevádzkovou autonómiou ako napríklad nezávislým orgánom pre reguláciu médií. Nezávislé orgány zodpovedné za pridelovanie priamych dotácií by mali uverejňovať výročné správy o využívaní verejných finančných prostriedkov na podporu mediálnych aktérov.

3. Regulácia vlastníctva médií: vlastníctvo, kontrola a koncentrácia

3.1. Povzbudzujeme štáty, aby v rámci svojej povinnosti garantovať pluralitu médií vo svojich jurisdikciách pripravovali a implementovali komplexné regulačné rámce osobitne zamerané na vlastníctvo a kontrolu médií prispôbené aktuálnemu stavu odvetvia médií. Relevantná regulácia médií by mala v plnom rozsahu zohľadniť vplyv online médií na verejnú diskusiu a zabezpečiť, aby výrobcovia mediálneho obsahu distribuovaného cez online distribučné kanály spolu s používateľmi boli chránení pred správaním online sprostredkovateľov v rozpore so zásadami hospodárskej súťaže.

3.2. Monitorovanie a presadzovanie regulácie by mal zabezpečovať nezávislý orgán s dostatočnými stabilnými finančnými a ľudskými zdrojmi, ktoré mu umožnia vykonávať jeho úlohy.

Vlastníctvo a kontrola

3.3. Presadzovanie práva hospodárskej súťaže, vrátane kontroly fúzií médií, by malo mať za cieľ vytvoriť prostredie na účinnú hospodársku súťaž a zabrániť jednotlivým aktérom, aby

získali výraznú moc na trhu v celonárodnom mediálnom sektore alebo na špecifických mediálnych trhoch na národnej alebo nižšej úrovni v rozsahu, v akom by takáto výrazná moc na trhu mohla negatívne ovplyvniť pluralitu médií.

3.4. Regulácia vlastníctva médií môže zahŕňať horizontálne, vertikálne a krížové vlastníctvo médií, vrátane určovania limitov vlastníctva v súlade s odporúčaním Výboru ministrov členským štátom CM/Rec(2007)2 o pluralite médií a rozmanitosti mediálneho obsahu. Limity môžu vychádzať z viacerých kritérií ako sú kapitálové podiely, hlasovacie práva, cirkulácia, príjmy, podiel sledovanosti a dosah na publikum.

3.5. Štáty môžu stanoviť kritériá na kontrolu médií explicitne podľa priameho a konečného vlastníctva. Medzi takéto kritériá patrí vlastnícka, finančná alebo hlasovacia sila v jednom alebo viacerých médiách, stanovenie rôznych úrovní sily, ktoré vedú k uplatňovaniu kontroly alebo nepriameho vplyvu nad strategickým rozhodovaním médií, a to vrátane nad ich redakčnou politikou.

3.6. Keďže súčasťou kľúčovej demokratickej úlohy médií je aj to, že pôsobia ako dohľad nad orgánmi a podporujú transparentnosť, vlastníctvo médií politickými stranami alebo jednotlivcami, ktorí aktívne pôsobia v politike, najmä osobami zastávajúcimi volenú funkciu, treba podrobiť ešte prísnejším kontrolám a protiváham ako je samoregulačný systém zameraný na zaistenie redakčnej nezávislosti a transparentnosti vlastníctva. Redakčné rozhodovanie by malo byť nezlučiteľné s politickým rozhodovaním. Nezlučiteľnosť týchto funkcií treba považovať za základný princíp. Je potrebné jednoznačne stanoviť kritériá nezlučiteľnosti a vhodnú škálu opatrení na riešenie konfliktu záujmov.

3.7. Žiadne obmedzenia rozsahu zahraničného vlastníctva médií nesmú byť implementované svojvoľne, mali by v plnom rozsahu dodržiavať záväzky štátov vyplývajúce z medzinárodného práva a rešpektovať najmä pozitívnu povinnosť štátov garantovať pluralitu médií.

Koncentrácia

3.8. Povzbudzujeme štáty, aby vytvorili a aplikovali vhodné metodológie na posúdenie koncentrácie médií z pohľadu vplyvu jednotlivých médií aj agregovaného vplyvu médií/skupiny medzi jednotlivými odvetviami. Hodnotenie by malo okrem merania dostupnosti mediálnych zdrojov odrážať aj skutočný vplyv jednotlivých médií pomocou prístupu založeného na meraní sledovanosti a s použitím vhodného súboru kritérií na meranie používania jednotlivých médií a ich vplyvu na formovanie názorov. V prístupe založenom na sledovanosti by sa malo prihliadať na online aj offline stopu médií. Meranie by mal vykonávať nezávislý alebo poverený orgán.

3.9. Štáty ďalej povzbudzujeme, aby prijali postupy na zabránenie fúziám a akvizíciám médií, ktoré by mohli negatívne ovplyvniť pluralitu vlastníctva médií alebo rozmanitosť mediálneho obsahu. Súčasťou takýchto postupov je požiadavka, aby vlastníci oznamovali príslušnému nezávislému regulačnému orgánu také navrhované fúzie alebo akvizície médií, pri ktorých by došlo k prekročeniu limitov vlastníctva alebo kontroly stanovených v právnych predpisoch.

3.10. Príslušný nezávislý regulačný orgán alebo iný poverený orgán by mali mať právomoc posúdiť predpokladaný vplyv akejkoľvek významnej navrhovanej koncentrácie na pluralitu médií a vydať odporúčania alebo rozhodnutia o tom, či navrhovaná fúzia alebo akvizícia môže prebehnúť bez zmien alebo až po splnení stanovených podmienok vrátane odstúpenia. Rozhodnutia nezávislého orgánu by mali podliehať súdnemu preskúmaniu.

4. Transparentnosť vlastníctva, organizácie a financovania médií

4.1. Štáty by mali podporovať režim transparentnosti vlastníctva médií, ktorý bude zárukou verejne dostupných a prístupných presných a aktuálnych údajov o priamom a skutočnom vlastníctve médií, ako aj o ďalších podieloch s vplyvom na strategické rozhodovanie daného média alebo na jeho redakčné smerovanie. Tieto informácie sú veľmi dôležité pre regulačné a iné príslušné orgány, pretože im umožňujú vykonávať informované regulačné a rozhodovacie procesy. Tiež poskytujú priestor verejnosti, aby analyzovala a vyhodnocovala informácie, názory a postoje, ktoré médiá šíria.

4.2 Všetky požiadavky na transparentnosť by mali vychádzať z jednoznačných kritérií stanovujúcich, na aké médiá sa vzťahujú. To, či sa na médium vzťahuje povinnosť odhaliť vlastníka alebo nie, môže závisieť od komerčnej povahy média, dosahu na publikum, či sa uplatňuje redakčná kontrola, aká je frekvencia publikovania alebo vysielania atď. alebo od ich kombinácie. V právnych predpisoch by mal byť stanovený aj rámec pre plnenie oznamovacích povinností.

4.3 Pri implementácii požiadaviek na transparentnosť treba dodržiavať právo na súkromie a ochranu osobných údajov a mali by sa obmedzovať len na jednotlivcov priamo zapojených do vlastníctva média alebo do štruktúr redakčného dohľadu. Vo výnimočných prípadoch, ktoré musia byť zakotvené v národnom právnom poriadku, kedy by úplné odhalenie vystavilo vlastníka riziku alebo kedy je vlastníkom nepľnoletá alebo inak nespôsobilá osoba, by štáty mali podľa konkrétneho prípadu poskytnúť výnimku na sprístupnenie všetkých alebo časti informácií o vlastníctve. Štáty by mali zabezpečiť, aby boli tieto výnimky poskytované len na základe vyhodnotenia výnimočnosti okolností.

Požiadavky na transparentnosť

4.4 Požiadavky na transparentnosť médií by mali byť konkrétne, obsahovať povinnosť médií pôsobiacich v rámci jurisdikcie štátu odhaľovať informácie o vlastníctve priamo verejnosti prostredníctvom webovej stránky alebo inej publikácie a nahlasovať tieto informácie aj nezávislému národnému orgánu pre reguláciu médií alebo inému určenému orgánu poverenému zberom a zostavovaním informácií a ich sprístupňovaním verejnosti. Tento orgán by mal mať k dispozícii dostatočné a stabilné finančné zdroje a pracovníkov, ktoré mu umožnia efektívne vykonávať jeho úlohy.

4.5. Štáty by mali prijať a implementovať právne predpisy alebo iné rovnako účinné opatrenia, ktoré presne a podrobne vymedzia povinnosti médií týkajúce sa transparentnosti a odhaľovania informácií o vlastníctve. Sem patria nasledujúce informácie:

- oficiálny názov a kontaktné údaje média,

- mená a kontaktné údaje priamych vlastníkov s podielmi, ktoré im umožňujú ovplyvňovať fungovanie a rozhodovanie média. Odporúčame štátom, aby na účely informačnej povinnosti použili 5% hranicu,
- mená a kontaktné údaje fyzických osôb – vlastníkov požitkov. Vlastníci požitkov – fyzické osoby vlastní alebo kontrolujú podiely v médiách alebo sú tieto podiely vedené v ich mene a umožňujú im nepriamo kontrolovať alebo ovplyvňovať fungovanie alebo strategické rozhodovanie daného média,
- informácie o povahe a rozsahu podielov alebo hlasovacích práv vyššie spomínaných právnických a/alebo fyzických osôb v iných médiách, spoločnostiach mediálneho alebo reklamného charakteru, ktoré by mohli viesť k ovplyvňovaniu rozhodovania prostredníctvom týchto spoločností, alebo o pozíciách, ktoré zastávajú v politickej strane,
- mená osôb so skutočnou redakčnou zodpovednosťou,
- zmeny vo vlastníckych vzťahoch a kontrole médií.

4.6 Do rozsahu vyššie uvedených kritérií pre povinnosti týkajúce sa transparentnosti alebo informovania patria aj právnické a fyzické osoby so sídlom v iných jurisdikciách a ich relevantné podiely v iných jurisdikciách.

4.7 Vysokú úroveň transparentnosti je potrebné zabezpečiť aj vo vzťahu k zdrojom financovania médií, aby si bolo možné vytvoriť dokonalý obraz o rôznych zdrojoch potenciálneho zasahovania do redakčnej a prevádzkovej nezávislosti média a vytvoriť podmienky na účinné monitorovanie a kontrolu takýchto rizík. V tejto súvislosti povzbudzujeme štáty, aby prijímali a implementovali právne predpisy alebo iné rovnako účinné opatrenia zakotvujúce povinnosť odhaľovať informácie o zdrojoch financovania médií získaných zo štátnych mechanizmov financovania (reklama, granty, pôžičky). Štáty ďalej povzbudzujeme, aby podporovali médiá v odhaľovaní informácií o zmluvných vzťahoch s inými mediálnymi alebo reklamnými spoločnosťami a politickými stranami, ktoré by mohli ovplyvniť redakčnú nezávislosť.

Databázy a správy o transparentnosti

4.8. Právne predpisy tohto druhu by mali zahŕňať povinnosť nezávislého národného orgánu pre reguláciu médií alebo iného povereného orgánu zabezpečiť verejnosti jednoduchý, rýchly a účinný prístup k údajom o vlastníctve a kontrole médií vrátane potrebných disagregovaných údajov o jednotlivých typoch médií (trhoch/sektoroch) a regionálnych a/alebo miestnych úrovniach. Údaje musia byť aktuálne a dostupné verejnosti bezplatne a bezodkladne. O ich dostupnosti treba verejnosť informovať. V ideálnom prípade by mali byť prístupné napríklad v podobe online databáz a malo by sa v nich dať vyhľadávať; ich obsah by mal byť dostupný v otvorených formátoch a nemali by byť stanovené žiadne obmedzenia ich ďalšieho použitia.

4.9. Štáty by mali povzbudzovať nezávislý národný orgán pre reguláciu médií alebo iný poverený orgán (akademickú inštitúciu, občiansku organizáciu), aby uverejňovali pravidelné správy o vlastníctve médií. Požiadavky na poskytovanie informácií by mali zahŕňať:

- opis vlastníctva a kontroly médií v jurisdikcii štátu (vrátane médií, ktorých služby smerujú do iných krajín),
- opis zmien vo vlastníctve a kontrole médií v štáte počas oznamovacieho obdobia,
- analýzy vplyvu zmien na pluralitu médií v štáte.

4.10. Zverejňované správy o vlastníctve médií by mali obsahovať príslušné vysvetlenia údajov a metodológií použitých na ich zber a organizáciu, ktoré verejnosti pomôžu interpretovať informácie a pochopiť ich význam.

Koordinácia režimov transparentnosti

4.11. Povzbudzujeme štáty, aby vydávali zrozumiteľné a aktuálne usmernenia o vzájomnom vzťahu a implikáciách rôznych regulačných režimov a ich správnom a koherentnom používaní. Usmernenia by mali byť vydávané formou používateľsky prístupných príručiek alebo manuálov.

4.12. Štáty by mali tiež podporovať medziagentúrnu spoluprácu a koordináciu vrátane výmeny informácií o vlastníctve médií uchovávaných rôznymi orgánmi (ako sú orgány na reguláciu médií, ochranu hospodárskej súťaže, ochranu osobných údajov, obchodný register a orgány finančného dohľadu). Mali by podporovať aj výmenu informácií a osvedčených postupov s podobnými orgánmi v iných jurisdikciách.

4.13. Aktuálne a spoľahlivé informácie o vlastníctve médií sú cenným zdrojom pre občanov a široké spektrum ďalších aktérov, ale ich komplexný zber stále zostáva výzvou. Preto povzbudzujeme štáty, aby podporovali aktivity zamerané na zber informácií o vlastníctve médií, ich aktualizáciu a šírenie a tiež relevantné aktivity Európskeho audiovizuálneho observatória, najmä jeho databázu MAVISE, v rozsahu, v akom tieto aktivity prispievajú k lepšiemu pochopeniu vlastníctva médií v Európe.

5. Mediálna gramotnosť a vzdelávanie

5.1. Štáty by mali prijať nové legislatívne ustanovenia alebo posilniť existujúce ustanovenia na podporu mediálnej gramotnosti s cieľom vytvoriť podmienky umožňujúce jednotlivcom pristupovať k obsahu, pochopiť ho, kriticky používať a vytvárať prostredníctvom širokého spektra tradičných a digitálnych (aj sociálnych) médií. Súčasťou by malo byť aj osvojenie si digitálnych (technologických) zručností na pristupovanie k digitálnemu obsahu a jeho spravovanie. Ďalším významným cieľom mediálnej gramotnosti je zabezpečiť, aby každý vedel a chápal, ako internetové platformy zbierajú, uchovávajú a používajú osobné údaje.

5.2. Štáty by mali vytvoriť koordinovanú národnú politiku mediálnej gramotnosti, zabezpečiť jej sfunkčnenie a implementáciu prostredníctvom ročných a viacročných akčných plánov a vyčleniť na tieto účely dostatočné prostriedky. Kľúčovou stratégiou by mohla byť podpora vytvorenia koordinovanej národnej siete pre mediálnu gramotnosť alebo ďalší rozvoj už existujúcich sietí. Pozitívne postupy vytvorené v národných sieťach treba aktívne prezentovať a propagovať na príslušných medzinárodných fórach.

5.3. Mediálna gramotnosť v multimediálnom ekosystéme je kľúčovou zručnosťou pre ľudí v každom veku a všetkých spoločenských vrstiev. Opatrenia na podporu mediálnej gramotnosti by mali pomôcť v rozvoji vyučovania mediálnej gramotnosti v študijných programoch na všetkých úrovniach vzdelávacieho systému a v rámci celoživotného vzdelávania. K jej rozvoju by malo prispieť aj poskytovanie vhodného vzdelávania pre pedagógov a dostatočných prostriedkov pre vzdelávacie inštitúcie na rozvoj programov vzdelávania pedagógov a schém projektovo orientovaného učenia.

5.4. Prostredníctvom svojich politík, stratégií a aktivít by štáty mali povzbudzovať všetky médiá, aby podporovali mediálnu gramotnosť, musia sa však pri tom vyvarovať zasahovania do ich redakčnej nezávislosti. Verejnoprávne médiá a komunitné médiá by s ohľadom na svoje ciele, mandáty a pracovné metódy mohli zohrávať v rozvoji mediálnej gramotnosti vedúcu úlohu. Štáty by mali mediálnu gramotnosť podporovať aj prostredníctvom schém na podporu médií s prihliadnutím na osobitné úlohy verejnoprávnych a komunitných médií.

5.5. Štáty by mali zabezpečiť, aby nezávislé národné orgány pre reguláciu médií a/alebo iné orgány mali kompetencie a zdroje na podporu mediálnej gramotnosti spôsobmi relevantnými z hľadiska ich mandátov, a mali by ich v tomto úsilí povzbudzovať.

5.6. Štáty by mali vo svojich koordinovaných programoch mediálnej gramotnosti osobitne dbať na pluralitu médií a transparentnosť vlastníctva médií, aby pomohli svojim občanom informovane a kriticky vyhodnocovať informácie a názory propagované v médiách. V tejto súvislosti štáty vyzývame, aby na zabezpečenie transparentnosti v mediálnom sektore začlenili do svojich stratégií vzdelávací obsah, ktorý jednotlivcom umožní používať informácie týkajúce sa vlastníctva, organizácie a financovania médií a lepšie tak pochopiť vplyvy na výrobu, zber, spravovanie a šírenie mediálneho obsahu.