

*Neoficiálny preklad pre potreby rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky*



Štrasburg, 8. október 2020

CDL-AD(2020)028

Stanovisko č. 970/2019

org. anglicky

**EURÓPSKA KOMISIA PRE DEMOKRACIU PROSTREDNÍCTVOM PRÁVA**  
**(BENÁTSKA KOMISIA)**

**SPRÁVA**

**TRESTNÁ ZODPOVEDNOSŤ ZA MIEROVÉ VÝZVY NA RADIKÁLNU  
ÚSTAVNÚ ZMENU  
Z POHĽADU DOHOVORU O ĽUDSKÝCH PRÁVACH  
A ZÁKLADNÝCH SLOBODÁCH**

**prijaté Benátskou komisiou na jej 124. plenárnom zasadnutí  
(8. – 9. október 2020)**

**na základe poznámok**

**pani Claire BAZY MALAURIE (členka, Francúzsko)**

**pani Herdis KJERULF THORGEIRSDOTTIR (členka, Island)**

**pani Angelika NUSSBERGER (členka, Nemecko)**

**pán Bogdan AURESCU (zastupujúci člen, Rumunsko)**

## Obsah

I. Úvod.....	3
II. Analýza.....	3
A. Poznámky na úvod: zameranie a rozsah správy .....	3
B. Čo predstavuje zásah do „prejavu“ chráneného čl. 10 EDLP?.....	4
C. Test aplikovaný ESLEP podľa čl. 10 .....	5
D. Zákonnosť zásahu do slobody prejavu .....	6
E. „Nevyhnutné v demokratickej spoločnosti“ (test proporcionality) .....	7
1. Politický prejav patrí do oblasti základnej ochrany podľa čl. 10 .....	7
2. Faktické tvrdenia verzus názory .....	8
3. Sloboda politických diskusií a výzvy na násilie.....	9
4. Propaganda ideológie odporujúcej demokracii a ľudských právam; nenávisťné prejavy .....	10
5. Čo predstavuje „mierovú“ obhajobu? .....	12
6. Komparatívny prehľad .....	15
7. Obhajoba ústavnej zmeny „mierovými“, ale napriek tomu protiprávnymi prostriedkami.....	16
8. Dôležitosť postavenia rečníka .....	17
10. Proporcionálnosť sankcií .....	18
III. Záver.....	20

## I. Úvod

1. Na stretnutí 1. októbra 2019 Výbor pre právne veci a ľudské práva (Výbor) Parlamentného zasadnutia Rady Európy (PACE) požiadal Benátsku komisiu o prípravu správy k nasledujúcej otázke: Za akých podmienok povoľuje Dohovor o ľudských právach a základných slobodách (ďalej aj „EDLP“ alebo „dohovor“) kriminalizáciu výziev politikov alebo predstaviteľov občianskej spoločnosti na radikálne ústavné zmeny mierovými prostriedkami – vrátane výzvy na nezávislosť alebo rozsiahlu autonómiu pre časť územia?

2. Požiadavka Výboru bola vyvolaná rastúcim počtom národných, regionálnych a miestnych politikov trestne stíhaných za výroky robené pri výkone ich mandátu, najmä v Španielsku a Turecku.<sup>1</sup> Napriek tomu sa táto správa nebude zaoberať konkrétnymi prípadmi alebo krajinami, ale skôr všeobecným prístupom a princípmi formulovanými v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“).

3. Reportérmi pre túto správu boli pani Bazy Malaurie, pani H. Kjerulf Thorgeirsdottir, pani A. Nussberger a pán B. Aureescu. Bola vytvorená na základe ich poznámok, preskúmaná členmi Benátskej komisie v písomnom konaní, ktoré nahradilo stretnutie podkomisie, a prijatá Benátskou komisiou na jej 124. plenárnom zasadnutí online (8. – 9. október 2020).

## II. Analýza

### A. Poznámky na úvod: zameranie a rozsah správy

4. Podľa medzinárodného práva v oblasti ľudských práv je sloboda prejavu chránená čl. 19 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (ICCPR) a na európskej úrovni v čl. 10 EDLP. Pokiaľ ide o uplatnenie uvedených článkov, existuje rozsiahla judikatúra Výboru pre ľudské práva (HCR) a ESLP, hoci existujú určité rozdiely v tom, ako tieto medzinárodné orgány pristupujú k slobode slova.<sup>2</sup>

5. Z komparatívneho hľadiska sú na vnútroštátnej úrovni viditeľné rozdiely v právnej regulácii aj medzi liberálnymi demokraciami. V USA je sloboda politického prejavu takmer absolútna a obmedzenia sú možné, len ak prejav vytvára „jasné a momentálne nebezpečenstvo“ „bezprostredného protiprávneho konania“.<sup>3</sup> Naproti tomu mnoho

---

<sup>1</sup> Pozri správu Borisa Čileviča pre Výbor pre právne veci a ľudské práva: „Mali by byť politici stíhaní za výroky urobené v rámci výkonu ich mandátu?“, AS/Jur(2019)35, 1. októbra 2019.

<sup>2</sup> Európsky súd pre ľudské práva uplatňuje v rámci čl.10 pojem „miera voľnej úvahy“ priznaná štátom pri regulácii týchto záležitostí. Podľa ICCPR sa pojem „miera voľnej úvahy“ nepoužíva na vymedzenie rozsahu slobody – pozri všeobecný komentár č. 34 k čl. 19, CCPR/C/GC/34, ods. 36 a judikatúru uvedenú v poznámke pod čiarou.

<sup>3</sup> Americký prístup k obmedzeniu dovoleného prejavu sa vyvinul v priebehu času. Test „jasného a momentálneho nebezpečenstva“ sa teda objavil najskôr v rozsudku Schenk proti USA (1919). V rozsudku Abrams proti USA (1919) použil najvyšší súd takzvaný test „zlého zámeru“, ktorý umožňuje obmedzenia, ak má reč jedine zámer podnecovať k páchaniu alebo zapríčiniť nelegálnu činnosť (použil sa aj vo veci Whitney proti Kalifornii, 1927). V rozsudku Brandenburg proti Ohio (1969) sa novým štandardom stal „test bezprostredného protiprávneho konania“: podľa tohto testu je prejav chránený, pokiaľ rečník nemá v úmysle podnecovať k protiprávnemu konaniu, ktoré je bezprostredné aj pravdepodobné. Najvyšší súd ďalej rozvinul pojem „bezprostredný“

európskych krajín povoľuje určité obsahové obmedzenia politického prejavu, aj keď neexistuje také nebezpečenstvo.<sup>4</sup> Európsky súd pre ľudské práva toleroval reguláciu prejavu na základe jeho obsahu v mnohých rôznych oblastiach. Táto správa sa zameriava najmä na slobodu prejavu z európskej a okrem iného perspektívy ESĽP. Benátska komisia však zohľadní aj iné príslušné medzinárodné orgány, ako aj predchádzajúce stanoviská a správy Benátskej komisie v tejto otázke.

6. Väčšia časť nasledujúcej analýzy je založená na judikatúre ESĽP k čl. 10 EĽP. Benátska komisia výnimočne odkazuje aj na prípady podľa čl. 11 EĽP (garantujúce slobodu združovania a zhromažďovania), keďže v niektorých prípadoch sa tieto dva články prekrývajú. Ako už ESĽP opakovaním konštatoval, „ochrana osobných názorov chránených čl. 10 je jedným z cieľov slobody zhromažďovania a združovania zakotvených v čl. 11“.<sup>5</sup> Prípady podľa čl. 10 sú častokrát preskúmané „z hľadiska čl. 11“.<sup>6</sup> Judikatúra ESĽP k čl. 11 preto môže byť rovnako relevantná a mala by sa v tomto kontexte uplatniť *mutatis mutandis*.<sup>7</sup>

## B. Čo predstavuje zásah do „prejavu“ chráneného čl. 10 EĽP?

7. V prípadoch podľa čl. 10 je prvou otázkou, na ktorú odpovedá ESĽP, či uložená sankcia alebo iné obmedzenie uložené sťažovateľovi predstavovalo zásah do jeho slobody prejavu.<sup>8</sup> Na zodpovedanie tejto otázky je dôležité mať na pamäti jemný rozdiel medzi slovami a činmi, medzi činmi expresívnymi a fyzickými, hmotnými.

8. Je jasné, že novinové články, televízne rozhovory, verejné prejavy a podobné sú kvalifikované ako prejavy chránené čl. 10. Takéto formy prejavu však môžu byť aj tak sankcionované, ak majú určité materiálne účinky. Preto majú mnohé krajiny trestnoprávne ustanovenia o vzbure, vlastizrade, uzurpovaní moci, protištátnej činnosti, zmene ústavného poriadku a pod.<sup>9</sup> Rozdiel medzi podnecovaním k páchaniu určitých protizákonných činov

---

v rozsudku Hess proti Indiane (1973), kde zistil, že prejav, ktorý „nebol ničím iným ako obhajobou protiprávneho konania v neurčitom čase v budúcnosti“, bol chránený podľa prvého dodatku. Ako uvádza jeden zo zhodujúcich sa názorov vo veci Dennis proti USA, 341 US 494, 545 (1951): „V priebehu našich rozhodnutí sa opakovaním rozlišovalo medzi vyjadrením myšlienky, ktorá môže vyzvať poslucháčov na protiprávne konanie, a obhajovaním, aby sa takéto kroky prijali.“

<sup>4</sup> CDL-AD(2015)015, Stanovisko k právnym predpisom o médiách (ACT CLXXXV o mediálnych službách a o masmédiách, zákon CIV o slobode tlače, a právne predpisy o zdaňovaní výnosov z masmédií) Maďarska, ods. 21.

<sup>5</sup> Palomo Sánchez a iní proti Španielsku [GC], č. 28955/06 a 3 ďalšie, ods. 52, EĽP 2011.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> V kontexte tejto správy môže byť užitočné preskúmať test podľa čl. 11, ktorý ESĽP použil na posúdenie obmedzení antidemokratických politických strán. Napríklad rozsudok Veľkej komory z roku 2003, Refah Partisi, zaviedol test, ktorý sa zameriaval na doktrínu strany (jej nezlučiteľnosť s koncepciou demokracie), ako aj na dôsledky, t. j. ďalšia existencia takejto strany musí tiež predstavovať dostatočne bezprostredné nebezpečenstvo pre demokratický režim – pozri *Refah Partisi (Strana blahobytu) a iní proti Turecku* [GC], č. 41340/98 a 3 ďalšie, ods. 104, EĽP 2003-II.

<sup>8</sup> Zásah do čl. 10 nemusí nevyhnutne znamenať porušenie tohto práva. Európsky súd pre ľudské práva musí pri rozhodovaní o tom, či došlo k porušeniu, preskúmať, či bol zásah zákonný, sledoval legitímny cieľ a či bol primeraný – pozri nasledujúce časti správy.

<sup>9</sup> Napríklad čl. 302 talianskeho trestného zákona trestá podnecovanie okrem iného k páchaniu akýchkoľvek násilných činov i) zameraných na narušenie nezávislosti alebo jednoty talianskeho štátu a ii) schopných

a všeobecnou obhajobou potreby politickej zmeny nie je vždy evidentný. Ďalej sa to bude skúmať v kapitole proporcionalita. Je však jasné, že tieto formy prejavu sú prinajmenšom aspoň v zásade chránené čl. 10, aj keď sú prípustné určité obmedzenia.

9. Určité *fyzické činy* možno tiež kvalifikovať ako chránený prejav. Článok 10 pokrýva expresívne činy ako umelecké predstavenia, ak je ich primárnym cieľom šíriť správu, informovať alebo ovplyvniť verejnosť, vyjadrenie vnútorných pocitov a myšlienok rečníka a pod.<sup>10</sup>

10. Malo by sa preto rozlišovať medzi verbálnymi a písomnými či expresívnymi činmi cielenými na sprostredkovanie nejakej myšlienky verejnosti na jednej strane a medzi správaním zameraným na dosiahnutie konkrétneho a bezprostredného výsledku na rozdiel od „ovplyvnenia publika“ na strane druhej. Ak sa tieto dva účely navzájom prelínajú, ESLP stále považuje čl. 10 za uplatniteľný a uchýli sa k testu proporcionality, ako sa uvádza nižšie.<sup>11</sup>

### C. Test aplikovaný ESLP podľa čl. 10

11. Obmedzenia slobody prejavu<sup>12</sup>sú čl. 10 EDLP povolené vtedy, ak spĺňajú tieto podmienky (každá podmienka je skúmaná samostatne):

- sú upravené zákonom;
- obmedzenia majú legitímny cieľ (ochrana „národnej bezpečnosti, územnej celistvosti alebo verejnej bezpečnosti, prevencia verejného neporiadku alebo trestnej činnosti, ochrana zdravia a morálky, ochrana dobrej povesti tretích osôb, zabránenie zverejnenia utajovaných skutočností alebo udržanie právomoci a neustrannosti súdництва“);
- sú „nevyhnutné v demokratickej spoločnosti“.

12. Benátska komisia sa nebude vyjadrovať k druhému bodu testu („legitímny cieľ“). Ciele ako ochrana zdravia a morálky, ochrana dobrej povesti či utajovaných skutočností, alebo zachovanie právomoci súdництва sú v kontexte tejto správy irelevantné. Naopak, je možné predpokladať, že výzva na „radikálnu ústavnú zmenu“ môže – prinajmenšom dokázateľne –

---

dosiahnuť takýto výsledok. Samotná politická činnosť zameraná na získanie nezávislosti časti talianskeho územia nie je relevantná z hľadiska trestného práva, ale podnecovanie k páchaniu násilného činu bude trestané.

<sup>10</sup> Pozri *Murat Vural proti Turecku*, č. 9540/07, ods. 54, 21. októbra 2014.

<sup>11</sup> V mnohých prípadoch bude napadnutý fyzický čin obsahovať prvok „prejavu“ uvedený v čl. 10, bude s ním prepojený. Tento prvok by mali vnútroštátne sudy okrem iných faktorov náležite zohľadniť vo svojej analýze. Príkladom prejavu prepojeného s fyzickým správaním je prípad *Steel a ďalší proti Spojenému kráľovstvu* z 23. septembra 1998, Zbierka rozsudkov a rozhodnutí 1998-VII, kde sťažovateľka protestovala proti výstavbe diaľnice. V rámci tohto protestu sa postavila pred strojové zariadenie, aby prekážala v prácach. Bola zatknutá a pozbavená slobody na sedemnášť hodín a následne vykonala trest odňatia slobody v dĺžke siedmich dní. Európsky súd pre ľudské práva v danom prípade nezistil porušenie čl. 10 ESELP vzhľadom na zhovievavosť sankcie. Ďalším príkladom prejavu zmiešaného s fyzickými činmi je prípad vystupovania na verejnosti: možno ho považovať za priestupok proti porušeniu verejnému poriadku alebo za spôsob sebvýjadrenia – pozri *Gough proti Spojenému kráľovstvu*, č. 49327/11, 28. októbra 2014.

<sup>12</sup> V judikatúre ESELP sa tiež nazývajú „zásahy“ – ktoré podľa čl. 10 môžu mať formu „formalít, podmienok, obmedzení alebo sankcií“ týkajúcich sa výkonu tejto slobody.

ohroziť „národnú bezpečnosť, územnú celistvosť“ alebo vyvolať „porušenie verejného neporiadku či páchanie trestnej činnosti“. Európsky súd pre ľudské úravy doteraz nerozvinul tieto osobitné pojmy vo svojej judikatúre; zároveň však uznal, že „národná bezpečnosť alebo územná celistvosť sú podstatné záujmy štátu“.<sup>13</sup> Vzhľadom na kontext tejto žiadosti je bezpečné predpokladať, že obmedzenie uložené na výzvy na radikálnu ústavnú zmenu, najmä „výzvy na nezávislosť alebo d’alekosiahlu autonómiu“ môžu sledovať legitímny cieľ.

#### D. Zákonnosť zásahu do slobody prejavu

13. Obmedzenia musia byť predvídateľné a založené na zákone.<sup>14</sup> To znamená, že trestné zákony musia byť dostatočne jasné na to, aby umožnili pochopiť, aký druh správania je trestaný. Táto požiadavka vyplýva nielen z judikatúry ESĽP k čl. 10<sup>15</sup>, ale aj z čl. 7 EDĽP, ktorý obsahuje princíp *nullum crimen sine lege*, a vyžaduje, aby zákony stanovujúce trestnoprávnu zodpovednosť boli dostatočne jasné, zrozumiteľné a predvídateľné.<sup>16</sup>

14. Aj napriek tomu nie je realistické očakávať, že pravidlá v právnych normách budú vždy formulované s dokonalou precíznosťou: „hoci je istota žiaduca, môže viesť k nadmernej strnulosti a právo musí byť schopné držať krok s meniacimi sa okolnosťami. Vzhľadom na to je veľa zákonov formulovaných v pojmoch, v ktoré sú vo väčšej či menšej miere neurčité a ktorých výklad a uplatňovanie sú otázkou praxe.“<sup>17</sup> Predvídateľnosť zákona by nemala byť definovaná len vzhľadom na text právnej normy samotnej, ale aj s ohľadom na celý legislatívny rámec, ktorý zahŕňa judikatúru vnútroštátnych súdov, pravidlá európskeho a medzinárodného práva, obyčajové práva a pod.<sup>18</sup>

15. Benátska komisia v minulosti uznala, že používanie takých pojmov ako „ústavný poriadok“, „morálka“ a pod. v príslušnej legislatíve nie je v rozpore s európskymi štandardmi.<sup>19</sup> Je prirodzené, že vnútroštátnemu sudcovi prináleží, aby tieto slová v zákone vykladal. Existuje však riziko, že niektoré tieto pojmy budú vykladané príliš široko, na úkor slobody prejavu. Existujú určité techniky, ako zákony spresniť. Tam, kde nie je možná

---

<sup>13</sup> Pozri *Sürek proti Turecku* (č. 1) [GC], č. 26682/95, ods. 59, EDĽP 1999-IV: „Aj keď tlač nesmie prekročiť hranice stanovené okrem iného pre ochranu životne dôležitých záujmov štátu, ako je národná bezpečnosť alebo územná celistvosť pred hrozbou násilia, alebo prevencia narušenia verejného poriadku, alebo páchanie trestnej činnosti, mala by naďalej šíriť informácie a myšlienky o politických otázkach vrátane rozporuplných.“

<sup>14</sup> Pozri napríklad rozsudok *Rotaru proti Rumunsku* [GC], č. 28341/95, ods. 52, EDĽP 2000-V; *Maestri proti Taliansku* [GC], č. 39748/98, § 30, EDĽP 2004-I.

<sup>15</sup> *The Sunday Times proti Spojenému kráľovstvu* (č. 1), 26. apríla 1979, ods. 49, séria A, č. 30

<sup>16</sup> Pozri v súvislosti so slobodou prejavu *Parmak a Bakır proti Turecku*, č. 22429/07 a 25195/07, ods. 62 a nasl., 3. decembra 2019.

<sup>17</sup> *Karácsony a ďalší proti Maďarsku* [GC], č. 42461/13 a 44357/13, ods. 122, 17. mája 2016; pozri tiež ods. 125: „Úroveň presnosti požadovaná od vnútroštátnych právnych predpisov – ktoré nedokážu pokryť každú možnosť – závisí do značnej miery od obsahu príslušného zákona, oblasti, ktorej sa týka, a počtu a postavenia týchto, komu je určený“.

<sup>18</sup> Ako uviedla Benátska komisia v dokumente CDL-AD(2015)015, stanovisko k právnym predpisom o médiách (ACT CLXXXV o mediálnych službách a masmédiách, zákon CIV o slobode tlače, a právne predpisy o zdaňovaní výnosov z masmédií) Maďarsko, ods. 27: „je ilúziou, že absolútnu právnu istotu možno dosiahnuť prostredníctvom právneho textu.“

<sup>19</sup> CDL-AD(2015)015, Stanovisko k právnym predpisom o médiách (ACT CLXXXV o mediálnych službách a masmédiách, zákon CIV o slobode tlače, a právne predpisy o zdaňovaní výnosov z masmédií) Maďarsko, ods. 22 a nasl.

komplexná a vyčerpávajúca definícia, určité pojmy (ako „vyhlásenie“, „verejná osoba“, „otázky verejného záujmu“) môžu byť vysvetlené napríklad uvedením príkladov, ktoré môžu súdom pomôcť pri skúmaní analogických situácií. Môže byť tiež užitočné vytvoriť usmernenia na podzákonnej úrovni, ktoré by vysvetľovali tieto pojmy. Tak či tak bude musieť sudca v každom prípade podávať výklad, ktorý zostane v medziach použitého právneho pojmu.

## E. „Nevyhnutné v demokratickej spoločnosti“ (test proporcionality)

16. Podľa posledného bodu testu EŠLP preskúmava, či bol dotknutý zásah „nevyhnutný v demokratickej spoločnosti“. Táto časť testu je často nazývaná „test proporcionality“. Pri posudzovaní, či zásah do sťažovateľovej slobody prejavu bol proporcionálny legitímnemu cieľu(cieľom), ktorý sledoval, EŠLP skúmal všetky faktory, ktoré považoval za relevantné, ako sú obsah<sup>20</sup>, forma a intenzita prejavu<sup>21</sup>, postavenie rečníka<sup>22</sup>, zámer rečníka<sup>23</sup>, použitý mediálny prostriedok a publikum, ktorému bol prejav adresovaný<sup>24</sup>, možný vplyv prejavu<sup>25</sup>, vážnosť sankcie uloženej rečníkovi<sup>26</sup>, atď.

17. Test proporcionality je kontextový. Európsky súd pre ľudské práva analyzuje jazyk prejavu a vplyv, ktorý môže mať vzhľadom na kultúrne tradície danej krajiny, súčasnú politickú situáciu, verejné postavenie rečníka a pod. Čo je však dôležité, neexistuje taxatívny zoznam faktorov, ktoré zohľadňuje EŠLP pri teste proporcionality. V nasledujúcich odsekoch sa Benátska komisia zameria na tie faktory, ktoré sú zvyčajne posudzované v prípadoch, kde ide o výzvy na radikálnu ústavnú zmenu.

### 1. Politický prejav patrí do oblasti základnej ochrany podľa čl. 10

18. Európsky súd pre ľudské práva dôsledne zaobchádza so slobodou prejavu ako so základným ľudským právom, pričom zdôrazňoval jeho dôležitosť nielen priamo, ale aj ako základ podporujúci demokraciu a iné ľudské práva. Opakovane zdôraznil, že „slobodná politická diskusia je samotným základom idey demokratickej spoločnosti, ktorá prevláda v celom dohovore“.<sup>27</sup> Demokracia je základnou ideou Rady Európy, je „jediným

<sup>20</sup> Pozri napríklad *Öztürk proti Turecku* [GC], č. 22479/93, ods. 64, EŠLP 1999-VI; *Sürek proti Turecku (č. 1)* [GC], č. 26682/95, ods. 62, EŠLP 1999-IV

<sup>21</sup> Pozri napríklad rozsudok *Karácsony a ďalší proti Maďarsku*, už citovaný, ods. 137 a 140, 17. mája 2016; *Stomakhin proti Rusku*, č. 52273/07, ods. 99, 9. mája 2018.

<sup>22</sup> Pozri napríklad rozsudok *Zana proti Turecku* z 25. novembra 1997, ods. 60, Zbierka rozsudkov a rozhodnutí 1997-VII; *Hogefeld proti Nemecku* (dec.), č. 35402/97, 20. januára 2000.

<sup>23</sup> Pozri napríklad rozsudok *Sürek proti Turecku (č. 1)*, citovaný vyššie, ods. 62.

<sup>24</sup> Pozri napríklad rozsudok *Karataş proti Turecku* [GC], č. 23168/94, ods. 52, EŠLP 1999-IV; *E.K. proti Turecku*, č. 28496/95, ods. 88, 7. februára 2002.

<sup>25</sup> Pozri napríklad rozsudok *Zana proti Turecku*, už citovaný, ods. 60; *Vajnai proti Maďarsku*, č. 33629/06, ods. 49 a 55, EŠLP 2008

<sup>26</sup> Pozri napríklad *Palomo Sánchez a ďalší proti Španielsku* [GC], č. 28955/06 a 3 ďalší, ods. 63-77, EŠLP 2011; *Cumpăna a Mazăre proti Rumunsku* [GC], č. 33348/96, ods. 111, EŠLP 2004-XI; *Stomakhin proti Rusku*, už citovaný, pozri napríklad *Karácsony a ďalší proti Maďarsku*, už citovaný, ods. 137 a 140, 17. mája 2016; *Stomakhin proti Rusku*, č. 52273/07, ods. 99, 9. mája 2018. § 131.

<sup>27</sup> Pozri napríklad rozsudok *Lingens proti Rakúsku*, 1986, ods. 42; pozri tiež *Mehmet Hasan Altan proti Turecku*, č. 13237/17, ods. 210, 20. marca 2018, a *Sahin Alpay proti Turecku*, č. 16538/17, ods. 180, 20. marca 2018.

kompatibilným modelom zamýšľaným v dohovore, a teda jediným, ktorý je s ním zlučiteľný“.<sup>28</sup> Dôsledkom je právo verejnosti na prístup k rôznym názorom na politické otázky, pretože politická diskusia bez obmedzení zaručuje, že voliči môžu robiť informované rozhodnutia.

19. Jedným zo základných charakteristík demokracie je možnosť riešenia problémov krajiny prostredníctvom dialógu, bez uchýlenia sa k násiliu, aj keď sú tieto problémy nepríjemné.<sup>29</sup> Demokratický dialóg nemôže existovať bez pluralizmu, znášateľnosti a tolerancie.<sup>30</sup> Politická debata by mala byť tolerovaná aj vtedy, ak je provokatívna a rozdeľujúca, a aj vtedy, ak propaguje „myšlienky, ktoré urážajú, šokujú alebo znepokojujú“.<sup>31</sup> Politická diskusia je zo svojej podstaty otázkou verejného záujmu, takže existuje len malý rozsah pre obmedzenia.<sup>32</sup> Aj prejav, ktorý je v rozpore s hlavnými (demokratickými) hodnotami, musí byť povolený, keďže môže obsahovať relevantnú politickú myšlienku.<sup>33</sup> Politická debata sa môže týkať otázok každodennej politiky alebo ísť ďalej a spochybníť samotnú štruktúru štátu a základy ústavného poriadku. To by malo byť východiskom pre každú diskusiu o možnosti obmedziť výzvy na radikálnu ústavnú zmenu vrátane „nezávislosti alebo ďalekosiahlej autonómie“ regiónu.

## 2. Faktické tvrdenia verzus názory

20. Táto správa sa zameriava na výzvy na radikálnu ústavnú zmenu. Niekde ostávajú takéto výzvy veľmi abstraktné, ale oveľa častejšie sú prepojené s inými druhmi prejavu: obsahujú tvrdú kritiku vlády a jej politiky, verbálne útoky na určité skupiny spoločnosti, obvinenia z nesprávneho konania namierené proti úradníkom a iným verejným osobám a pod. Rôzne druhy prejavu spadajú pod rôzne pravidlá podľa EDĽP. Faktické tvrdenia možno dokázať alebo vyvrátiť. Iné tvrdenia predstavujú názor alebo hodnotové úsudky, takže otázky týkajúce sa bremena a štandardu dokazovania nevznikajú, alebo prinajmenšom by mali byť vnútroštátnymi súdmi analyzované odlišne.<sup>34</sup> Táto správa sa bude sústreďovať na judikatúru ESĽP zaoberajúcu sa všeobecnou obhajobou radikálnej ústavnej zmeny. Nebude sa venovať prípadom ohovárania alebo osobných urážok. Rovnako sa nebude zaoberať obscénnymi publikáciami, zverejňovaním utajených skutočností a pod. Ako už bolo povedané, rôzne druhy prejavov sú často prepojené. Legislatíva a prax členských štátov by mala medzi nimi rozlišovať a podľa toho vyvinúť právne reakcie. Najdôležitejšie však je (v kontexte výziev na ústavnú zmenu), že ak sa od rečníka požaduje, aby dokázal názor, ktorý nie je možné preukázať, to by samo osebe mohlo predstavovať porušenie čl. 10 dohovoru.

<sup>28</sup> *Zjednotená komunistická strana Turecka a ďalší proti Turecku*, 30. január 1998, ods. 45, Správy z rozsudkov a rozhodnutí 1998-I.

<sup>29</sup> *Stankov a Zjednotená macedónska organizácia Ilinden proti Bulharsku*, č. 29221/95 a 29225/95, ods. 88, EDĽP 2001-IX

<sup>30</sup> Pozri napríklad *Handyside proti Spojenému kráľovstvu*, 7. decembra 1976, ods. 49, séria A, č. 24

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> *Öztürk proti Turecku* [GC], č. 22479/93, ods. 66, EDĽP 1999-VI; *Lindon, Otchakovsky-Laurens a July proti Francúzsku* [GC], č. 21279/02 a 36448/02, §ods. 46, ESELP 2007-IV.

<sup>33</sup> Ako uviedol John Milton v knihe *Areopagitica*, prejav napísaný pre anglický parlament v roku 1644: „*Nech Pravda s Nepravdou spolu zápasia; veď kto už videl pravdu prehrať v slobodnej a otvorenej diskusii*.“

<sup>34</sup> Pozri rozsudok *Lingens proti Rakúsku*, už citovaný; ale pozri *Brasilier proti Francúzsku*, č. 71343/01, ods. 36, 11. apríla 2006, a *Morice proti Francúzsku* [GC], č. 29369/10, ods. 126, EDĽP 2015.



### 3. Sloboda politických diskusií a výzvy na násilie

21. Benátska komisia pripomína, že žiadosť Výboru sa osobitne zameriavala na obhajobu „nezávislosti alebo ďalekosiahlej autonómie“. V tejto konkrétnej súvislosti ESLP rozhodol takto:

*„Samotná skutočnosť, že politická strana vyzýva na autonómiu alebo dokonca požaduje odtrhnutie časti územia od krajiny, nie je dostačujúca na odôvodnenie jej rozpustenia z dôvodu národnej bezpečnosti. V demokratickej spoločnosti založenej na právnom štáte sa politickým názorom, ktoré napádajú súčasný poriadok bez toho, aby spochybňovali princípy demokracie, a ktorých realizácia sa obhajuje mierovými prostriedkami, musí umožniť primerané vyjadrenie, okrem iného prostredníctvom účasti na politickom procese.“<sup>35</sup>*

22. V judikatúre ESLP je obhajoba násilia hlavným obmedzením politického prejavu tohto typu. Napríklad v kontexte Turecka ESLP poznamenal, že odsúdenie separatistickej propagandy bolo v rozpore s čl. 10, keďže „ju nemožno dôvodne považovať za obhajovanie alebo podnecovanie k použitiu násilia“.<sup>36</sup> Podobne v prípade *Dmitriyevskiy proti Rusku* ESLP uviedol, že „ak vyjadrené názory nezahŕňajú podnecovanie k násiliu, zmluvná strana sa nemôže opierať o ochranu územnej celistvosti a národnej bezpečnosti, ochranu verejného poriadku a bezpečnosti alebo prevenciu trestnej činnosti pri obmedzení práva širokej verejnosti byť o nich informovaní“.<sup>37</sup> Z toho vyplýva, že podľa EDLP musí byť rečníkom umožnené obhajovať „radikálnu ústavnú zmenu“ vrátane „nezávislosti alebo ďalekosiahlej autonómie“ mierovými prostriedkami.

23. Benátska komisia využila rovnaký prístup vo svojom stanovisku. V jednom stanovisku zdôraznila, že v prípade absencie prvku násilia možno prejav uprednostňujúci územný separatizmus považovať za legitímne vyjadrenie osobného názoru.<sup>38</sup> Vo viacerých stanoviskách sa uvádza, že „mierové obhajovanie odlišnej ústavnej štruktúry nie je považované za trestný čin, práve naopak, má sa na to hľadieť ako na legitímne vyjadrenie“.<sup>39</sup>

24. Stručne povedané, pokiaľ ide o politickú diskusiu („výzva na radikálnu ústavnú zmenu“), existuje veľmi silný predpoklad v prospech slobody prejavu. V osobitnom kontexte tohto stanoviska „radikálny“ charakter ústavných zmien, ktoré obhajuje rečník, nemôže odôvodniť žiadne obmedzenia, a už vôbec nie trestné sankcie. To by malo byť počiatočným bodom všetkých ďalších analýz. Existujú však dve veľké výnimky z tohto všeobecného pravidla, ktoré budú preskúmané v nasledujúcich odsekoch.

<sup>35</sup> Pozri *United Macedonian Organization Ilinden – Pirin a ďalší proti Bulharsku*, č. 59489/00, ods. 61, 20. októbra 2006.

<sup>36</sup> *Özgür Gündem proti Turecku*, č. 23144/93, ods. 77, EDLP 2000-III.

<sup>37</sup> č. 42168/06, ods. 100, 3. októbra 2017.

<sup>38</sup> CDL-AD(2014)010, stanovisko k návrhu zákona o novele ústavy Rumunska, ods. 73.

<sup>39</sup> CDL-AD(2014)043, stanovisko k zákonu Azerbajdžanskej republiky o mimovládnych organizáciách (verejné združenia a fondy) v platnom znení, ods. 49; pozri tiež Usmernenia pre reguláciu politických strán, CDL-AD(2010)024, ods. 96 a CDL-AD(2012)016, stanovisko k federálnemu zákonu Ruskej federácie o boji proti extrémistickým aktivitám, ods. 33.

#### 4. Propaganda ideológie odporujúcej demokracii a ľudských právam; nenávistné prejavy

25. Ako už bolo uvedené, hlavným obmedzením politického prejavu je podnecovanie k násiliu. Existuje však úzka kategória prípadov, v ktorých EŠLP akceptuje obmedzenie politického prejavu aj bez prvku podnecovania k násiliu. Dohovor o ľudských právach a základných slobodách nechráni prejav, ktorý je v rozpore s *najzákladnejšími hodnotami* dohovoru, ak je „*zameraný na zničenie akýchkoľvek práv a slobôd upravených v dohovore alebo na ich obmedzenie vo väčšom rozsahu, ako ustanovuje dohovor*“ (čl. 17 EDĽP). Popieranie holokaustu alebo nacistickej propagandy je možné legitímne obmedziť vyvedením trestnoprávnej zodpovednosti, a to aj keď ide o súčasť politickej diskusie a aj keď neobsahuje podnecovanie k násiliu.<sup>40</sup> V niektorých prípadoch EŠLP a bývalá Európska komisia pre ľudské práva použili čl. 17 v kombinácii s čl. 10 ods. 2 dohovoru, čím dospeli k záveru, že sťažnosť je neprípustná. V iných prípadoch tohto typu bol záver EŠLP a Európskej komisie pre ľudské práva založený len na čl. 10 ods. 2.<sup>41</sup>

26. Už uvedená kategória prípadov sa zhoduje s prípadmi „nenávistných prejavov“. Nenávistný prejav je v judikatúre EŠLP definovaný ako „*rozsiahle výroky, ktoré útočia alebo vrhajú negatívne svetlo na celé etnické, náboženské alebo iné skupiny*“.<sup>42</sup> Existujú medzinárodné dokumenty, ktoré vyžadujú od štátu, aby prijal opatrenia na boj s nenávistnými prejavmi vrátane trestného práva.<sup>43</sup> Nenávistný prejav je často sprevádzaný otvorenou alebo naznačenou výzvou k násiliu, či nie je to nevyhnutnou podmienkou na to, aby bolo možné tento prejav legitímne potlačiť.<sup>44</sup> Ako nedávno rozhodol EŠLP, „*podnecovanie k nenávisti*

<sup>40</sup> Pozri nedávny rozsudok *Pastörs proti Nemecku*, č. 55225/14, 3. októbra 2019; pozri tiež *Kühnen proti Nemecku*, č. 12194/86, rozhodnutie Komisie z 12. mája 1988, DR 56, s. 205, a *Pavel Ivanov proti Rusku* (dec.), č. 35222/04, 20. februára 2007, *W.P. a ďalší proti Poľsku* (dec.), č. 42264/98, EŠLP 2004-VII (výňatky).

<sup>41</sup> *Perinçek proti Švajčiarsku* [GC], č. 27510/08, ods. 114, EDĽP 2015 (výňatky), ďalšie odkazy sú vynechané. V judikatúre EDĽP je možné rozlišovať medzi dvoma skupinami prípadov – čl. 17, ktorý sa použil ako „gilotínové“ riešenie vedúce k úplnej neprípustnosti sťažnosti, a prípady, v ktorých sa závery zakladali na čl. 10 ods. 2, t. j. teste proporcionality.

<sup>42</sup> *Ibidem*, ods. 206, s ďalšími odkazmi.

<sup>43</sup> V čl. 20 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach sa vyžaduje, aby štáty zákonom zakázali „*každú obhajobu národnej, rasovej alebo náboženskej nenávisti, ktorá predstavuje podnecovanie k diskriminácii, nepriateľstvu alebo násiliu*“, aj keď sa v ňom konkrétne nezmieňujú trestné sankcie. Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. R(97)20 uvádza trestné sankcie medzi prostriedkami boja proti trestným činom z nenávisti, ale žiada, aby súdy ukladajúce tieto sankcie „*zabezpečili dôsledné dodržiavanie zásady proporcionality*“ (zásada 5). Odporúčanie PZRE 1805(2007) požaduje „*potrestanie*“ nenávistných prejavov a „*zákaz*“ výziev na verejné použitie násilia odkazmi na náboženské záležitosti, „*pokiaľ je to v demokratickej spoločnosti nevyhnutné v súlade s čl. 10 ods. 2 dohovorom*“ (pozri bod 17 odporúčania).

<sup>44</sup> Európsky súd pre ľudské práva často rozlišuje medzi „nenávistnými prejavmi a prejavmi podnecujúcimi k násiliu“, akoby išlo o dva odlišné fenomény – pozri napríklad rozsudok *Delfi AS proti Estónsku* [GC], č. 64569/09, ods. 110 a 114, EŠLP 2015, alebo *Fatullayev proti Azerbajdžanu*, č. 40984/07, § 103, 22. apríla 2010. V už citovanom rozsudku *Dmitrijevski proti Rusku*, ods. 99, EŠLP rozhodol, že „*podnecovanie k nenávisti nemusí nevyhnutne znamenať výzvu na páchanie násilného činu alebo iného trestného činu*“. Niektoré rozsudky sa však dajú vykladať tak, že naznačujú, že nenávistné prejavy by mali vždy obsahovať prvok násilia: pozri napr. záver vo veci *Han proti Turecku*, č. 50997/99, ods. 32, 13. september 2005: „*[...]Predmetný prejav spočíval v kritickom hodnotení politiky Turecka v súvislosti s kurdským problémom, zatiaľ čo Súd pre štátnu bezpečnosť sa domnieval, že napadnutý prejav obsahoval separatistickú propagandu [...]. EŠLP sa domnieva, že ako celok sťažovateľov prejav nepodnecuje k násiliu, ozbrojenému odporu alebo povstaniu, a preto nepredstavuje nenávistný prejav. Podľa názoru EŠLP je to podstatný faktor pri posudzovaní nevyhnutnosti opatrenia (naproti*

nevyhnutne nezahŕňa výzvu k násilnému konaniu alebo páchaniu trestných činov. Útoky na osoby páchané urážaním, zosmiešňovaním alebo ohováraním konkrétnych skupín spoločnosti môžu postačovať na to, aby štátne orgány uprednostnili boj proti xenofóbii alebo inak diskriminačným prejavom tvárou v tvár slobode prejavu vykonávanej nezodpovedným spôsobom.“<sup>45</sup> Komparatívny výskum, ktorý realizovala Benátska komisia v správe o vzťahu medzi slobodou prejavu a náboženskou slobodou,<sup>46</sup> ukázal, že v mnohých medzinárodných a európskych dokumentoch definícia nenávistného prejavu nezahŕňa násilie ako nevyhnutnú podmienku. Pokiaľ ide o vnútroštátnu legislatívu, niektoré členské štáty vnímajú výzvu k násiliu ako prítlačujúci faktor v prípadoch nenávistných prejavov, ale nie za ich podstatný prvok<sup>47</sup>, zatiaľ čo v niektorých krajinách definícia nenávistného prejavu obsahuje odkaz na „násilie“.<sup>48</sup>

27. Nenávistné prejavy najčastejšie využívajú predsudky o historicky znevýhodnených menšinách a sú namierené proti nim. Nenávistný prejav však nemusí byť nevyhnutne namierený proti menšinám. Obhajovanie odtrhnutia môže byť niekedy doplnený o nenávistný prejav proti predstaviteľom etnických, náboženských alebo iných menšín danej krajiny. Obmedzenie takého prejavu trestnoprávnymi sankciami by bolo v zásade prípustné; avšak, radikálna kritika vlády, jej inštitúcií a politiky by nemala byť prezentovaná ako nenávistný prejav.<sup>49</sup> „Dominantné postavenie, ktoré má vláda, si vyžaduje zdržanlivosť pri uchýľovaní sa k trestnému konaniu, najmä ak sú dostupné iné prostriedky ako odpoveď na neoprávnené útoky a kritiku jej protivníkov.“<sup>50</sup>

28. Je veľmi dôležité, aby sa s pojmom „nenávistný prejav“ zaobchádzalo veľmi opatrene, aby sa nebránilo politickej diskusii. Existuje riziko, že sa vnútroštátne orgány pod zámienkou boja proti nenávistným prejavom pokúsia ochrániť seba alebo niektoré dominantné skupiny, či ideológie pred rozumnou kritikou. Preto napríklad v prípade *Savva Terentyev proti Rusku* EŠLP dospel k záveru, že štipľavé slovné útoky na účet ruských policajných zložiek kombinované s agresívnym a vulgárnym jazykom nepredstavovali nenávistný prejav namierený proti policajtom ako spoločenskej skupine.<sup>51</sup> Podobne aj v prípade *Mariya Alekhina a ďalší proti Rusku* EŠLP na rozdiel od ruských súdov nepovažoval vystúpenie punkovej skupiny v pravoslávnom kostole za vyvolávanie náboženskej nenávisti proti pravoslávnej väčšine, hoci išlo o porušenie verejného poriadku.<sup>52</sup> V prípade *Aydın Tatlav proti Turecku* EŠLP zistil porušenie čl. 10 na základe toho, že sťažovateľ bol odsúdený za kritiku islamu

---

tomu *Sürek proti Turecku* (č. 1) [GC], č. 26682/95, ods. 62, EĐLP 1999-IV, a *Gerger proti Turecku* [GC], č. 24919/94, ods. 50, 8. júla 1999).“

<sup>45</sup> *Atamanchuk proti Rusku*, č. 4493/11, ods. 52, 11. februára 2020, s ďalšími odkazmi.

<sup>46</sup> CDL-AD(2008)026, Správa o vzťahu medzi slobodou prejavu a slobodou náboženského vyznania: otázka regulácie a stíhania rúhania, náboženských urážok a podnecovania k náboženskej nenávisti, ods. 33.

<sup>47</sup> *Ibidem*, ods. 35.

<sup>48</sup> *Ibidem*, ods. 33.

<sup>49</sup> V už citovanom rozsudku *Stomakhin proti Rusku* EŠLP odporučil „opatrný prístup“ k trestnému činu nenávistného prejavu, aby sa zabránilo nadmernému zasahovaniu do práva na slobodu prejavu – najmä ak sú prijaté kroky proti radikálnym názorom, ktoré sú „čistou kritikou vlády, štátnych inštitúcií a ich politiky a postupov“ (ods. 117).

<sup>50</sup> *Ibidem*, ods. 89.

<sup>51</sup> Č. 10692/09, ods. 84, 28. augusta 2018.

<sup>52</sup> Č. 38004/12, ods. 227, 17. júla 2018.

ako náboženstva oprávňujúceho sociálnu nespravodlivosť.<sup>53</sup> Takáto kritická poznámka na úkor niektorých aspektov náboženského systému nebola považovaná ESLP za nenávistné posolstvo proti všetkým Moslimom.

29. V skratke, šírenie ideológie, ktorá je zameraná na zničenie ľudských práv alebo nenávistný prejav, môže byť obmedzené prostriedkami trestného práva<sup>54</sup>, ale silná politická diskusia volajúca po radikálnych zmenách alebo dokonca po odtrhnutí územia ako taká nepredstavuje nenávistný prejav a radikálne politické myšlienky nevyhnutne neznamenajú podnecovanie k nenávisti.

## 5. Čo predstavuje „mierovú“ obhajobu?

30. Otázka položená Výborom sa zameriavala na „mierové“ výzvy na ústavnú zmenu. Základom pre túto správu je určiť, čo predstavuje „mierovú“ obhajobu.

31. Aj keď vnútroštátne právo chráni „mierové“ formy prejavov, vnútroštátne súdy a ESLP sa nemusia zhodovať v tom, či za okolností prípadu bol dotknutý prejav „mierový“ alebo „násilný“. Do značnej miery ide o otázku skutočností; pri rozhodovaní o tom, či je stanovisko podnecovanie k násiliu, vnútroštátne súdy by nemali hľadiť na stanovisko izolovane, ale vzhľadom na celkové posolstvo rečníka a širší kontext.<sup>55</sup>

32. V niektorých prípadoch môže byť relatívne ľahké preukázať, že vyjadrenie podnecovalo ku konkrétnym násilným činom. Dobrým príkladom priameho kauzálneho vzťahu medzi zapáleným rečením a protiprávnym použitím násilia je prípad *Rufi Osmani a ďalší proti Macedónsku*<sup>56</sup>, v ktorom sťažovateľ, zvolený starosta mesta Gostivar, a albánsky občan, nariadili vystavenie albánskej a tureckej zástavy popri macedónskej zástave na mestskom úrade. Ústavný súd predbežným opatrením pozastavil účinnosť nariadenia starostu. Následne starosta prehovoril na verejnom stretnutí občanov albánskeho pôvodu. Vo svojom prejave ich vyzval, aby neuposlúchli rozhodnutie ústavného súdu a bránili akýmkoľvek pokusom na odstránenie albánskej vlajky. Zorganizoval ozbrojené skupiny na ochranu albánskej vlajky, zriadil krízové veliteľstvo, vytvoril prístrešky pre zranených ľudí pre prípad, že by začali nepriateľské akcie a pod. Pokus polície odstrániť albánsku vlajku skončil strelbou na oboch stranách. O život prišli tri osoby, mnoho občanov a policajtov bolo zranených a spôsobila sa značná škoda na majetku. Európsky súd pre ľudské práva v tomto prípade dospel k záveru, že viacero častí prejavu sťažovateľa podporovalo použitie násilia a že jeho prejav spolu s jeho praktickými krokmi „hrali podstatnú úlohu pri výskyte násilných udalostí, ktoré nasledovali“. Európsky súd pre ľudské práva najmä poznamenal, že sťažovateľ nebol „obvinený ihneď po prejave a zhromaždení, ale až po pocítení ich následkov“, takže kauzálny vzťah medzi prejavom a protiprávnym použitím násilia bol zjavný.

---

<sup>53</sup> Č. 50692/99, ods. 27 – 28, 2. mája 2006.

<sup>54</sup> Už uvedené nevylučuje, že v niektorých prípadoch môžu byť prípustné politické správy sprevádzané vyhláseniami, ktoré možno kvalifikovať ako „nenávistné prejavy“. V takom prípade by však vnútroštátne súdy mali jasne určiť, ktorá časť „prejavu“ vedie k vyvodu zodpovednosti.

<sup>55</sup> *Demirel a Ateş proti Turecku* (č. 3), č. 11976/03, ods. 26, 9. decembra 2008; pozri tiež *Jersild proti Dánsku*, 23. septembra 1994, ods. 31, séria A č. 298.

<sup>56</sup> Citovaná vyššie.

33. Výzva k použitiu násilia nie je nevyhnutne otvorená a jasná, ale môže byť podtextom na prvý pohľad neškodného alebo nejednoznačného vyjadrenia. Násilné vyjadrenia – alebo skôr vyjadrenia, ktoré môžu zhoršiť prebiehajúci konflikt – sú niekedy zakamuflované ako mierové. Pre Najvyšší súd USA samotná abstraktná obhajoba nezákonného použitia sily nie je dostatočná na odôvodnenie obmedzenia slobody prejavu, pokiaľ neexistuje jasné a okamžité nebezpečenstvo, že tento prejav bude viesť k protiprávnemu konaniu.<sup>57</sup> Stanovisko ESLP je rozdielne: existuje judikatúra (analyzovaná v ďalších odsekoch), ktorá ukazuje, že čl. 10 nebráni obmedzeniu prejavu aj v prípade, ak nepodnecuje k okamžitému a konkrétnemu protiprávnemu konaniu a kauzálny vzťah medzi výrokom a možným protiprávnym konaním je slabý a nepatrný.

34. Najilustratívnejším prípadom je *Zana proti Turecku*<sup>58</sup>, jeden z tých ojedinelých, v ktorom ESLP nezistil porušenie dohovoru, hoci politický prejav bol trestný. V relevantnej časti rozsudku ESLP uviedol toto:

*„58. Slová sťažovateľa možno interpretovať viacerými spôsobmi, ale v každom prípade sú navzájom protirečivé a nejednoznačné. Sú si protirečivé, pretože by sa zdalo ťažké súčasne podporiť PKK (kurské separatistické hnutie), teroristickú organizáciu, ktorá sa uchýľuje k násiliu na dosiahnutie svojich cieľov, a na druhej strane sa vyhradiť proti masakrám; sú nejednoznačné, pretože hoci pán Zana nepodporuje masakrovanie žien a detí, zároveň ich označuje za „chyby“, ktoré mohol urobiť ktokoľvek.*

*59. Na vyjadrenie sa však nemožno pozerat' izolovane. Má osobitný význam s ohľadom na okolnosti prípadu, čo si musel sťažovateľ uvedomiť. Ako ESLP už uviedol, interview sa časovo zhodovalo s vražednými útokmi vykonanými PKK na civilistoch v juhovýchodnom Turecku, kde panovalo v čase skutkových okolností veľké napätie.*

*60. Za týchto okolností podpora prejavovaná PKK, označovaným bývalým starostom mesta Diyarbakir, najdôležitejším mestom v juhovýchodnej časti Turecka, v interview zverejnenom vo významnom celoštátnom denníku ako „národné oslobodzujúce hnutie“, musí byť považovaná za takú, ktorá je spôsobilá zhoršiť už aj tak výbušnú situáciu v tejto oblasti.“*

35. Ďalším príkladom je prípad *Herri Batasuna a Batasuna proti Španielsku*, v ktorom ESLP zistil, že rozpustenie politickej strany nebolo v rozpore s čl. 10 a 11 dohovoru, uvádzajúc, „že v prejavoch a činoch, na ktoré odkazoval najvyšší súd, predstavitelia a členovia sťažujúcej sa politickej strany nevyhlásili použitie sily na dosiahnutie ich cieľov“. Európsky súd pre ľudské práva ďalej poukázal na „ovzdušie konfrontácie vytvorené sťažujúcou sa stranou“.<sup>59</sup> V prípade *Sürek proti Turecku (č. 1)*<sup>60</sup> ESLP, odvolávajú sa na kontext, v ktorom sa prejavy vyskytli, konkrétne „vážne výtržnosti medzi bezpečnostnými silami a členmi PKK, ktoré viedli k veľkým stratám na životoch a zavedeniu núdzového režimu na veľkej časti juhovýchodnej časti Turecka“, zhodnotil, že zásah štátu bol odôvodnený, keďže „obsah

<sup>57</sup> Brandenburg proti Ohiu, 395 U.S. 444, 447 (1969).

<sup>58</sup> 25. novembra 1997, Správy z rozsudkov a rozhodnutí 1997-VII.

<sup>59</sup> č. 25803/04 a 25817/04, ods. 86, EDEL 2009, zvýraznenie doplnené.

<sup>60</sup> [GC], č. 26682/95, ods. 62, EDEL 1999-IV.

článku je potrebné považovať za spôsobilý na vyvolanie ďalšieho násillia v oblasti. Čitateľovi sa skutočnosti oznamovalo, že použitie násillia je nevyhnutným a oprávneným prostriedkom sebaobrany pred agresorom.“. Európsky súd pre ľudské práva v prípade *Leroy proti Francúzsku* tvárou v tvár okolnostiam prípadu, najmä skutočnosti, že k prejavu došlo v „citlivej oblasti“ (Baskicko), podobne poznamenal, že kreslený vtip vyprovokoval určitú reakciu verejnosti schopnú podnecovať násillie a preukazujúcu značný vplyv na verejný priadok v oblasti.<sup>61</sup>Tieto príklady ukazujú, že rozpustenie politickej strany kvôli propagácii násillia, aj keď nemá formu podnecovania ku konkrétnym násilným činom, ale len ospravedlňuje násilné prostriedky odporu a zmeny vo všeobecnosti, nie je v rozpore s EDLP, prinajmenšom, ak k tomu dochádza na pozadí prebiehajúceho násilného konfliktu.

36. Dôležitá je teda pravdepodobnosť, s akou môže vyhlásenie, ktoré sa na povrchu javí ako mierové, viesť v širšom kontexte k násilliu, najmä vzhľadom na „výbušnú“ politickú situáciu. Napriek tomu aj na pozadí prebiehajúceho násilného konfliktu nemožno tvrdiť, že obhajoba „radikálnej ústavnej zmeny“ vrátane „nezávislosti alebo ďalekosiahlej autonómie“ automaticky prispieva k násilliu. Európsky súd pre ľudské práva napríklad v prípade *Özgür Gündem proti Turecku* konštatoval, že „ESLP nie je presvedčený, a to ani na pozadí serióznych výtržností v oblasti, že vyjadrenia, ktoré sa zdajú, že podporujú myšlienku osobitného kurdskeho subjektu, sa musia považovať za nevyhnutne zhoršujúce situáciu“.<sup>62</sup> Z toho vyplýva, že spravidla je potrebné preukázať konkrétne nebezpečenstvo, že obhajoba radikálnej zmeny prehľbí prebiehajúce násillie.

37. Ďalšia skupina prípadov sa týka obhajoby alebo schvaľovania protiprávneho násillia, konkrétne terorizmu.<sup>63</sup>Európsky súd pre ľudské práva často kvalifikoval tieto odsúdenia ako odôvodnené podľa čl. 10 ods. 2 (pozri napríklad *Resul Taşdemir proti Turecku*<sup>64</sup> alebo *Stomakhin proti Rusku*, kde bol sťažovateľ odsúdený okrem iného za „velebenie povstania a ozbrojeného odporu čečenských separatistov, ako aj násilných metód, ktoré použili“<sup>65</sup>). V týchto prípadoch ESLP musí skúmať skutočný účel prejavu v celkovom kontexte: nie každý, kto kritizuje vládu z rovnakého dôvodu ako teroristická organizácia, podporuje násilné spôsoby tejto organizácie.<sup>66</sup>Okrem toho presné mediálne spravodajstvo o udalostiach neobsahujúce nijaký prvok podnecovania k násilliu alebo zjavnej podpory používania násillia teroristickými skupinami nemôže viesť k vyvodu trestnej zodpovednosti.<sup>67</sup>

---

<sup>61</sup> č. 36109/03, ods. 45, 2. októbra 2008.

<sup>62</sup> Už citované, ods. 70.

<sup>63</sup> Čo je v niektorých právnych poriadkoch kvalifikované ako trestný čin napomáhania terorizmu.

<sup>64</sup> (dec.), č. 38841/07, 23. februára 2010.

<sup>65</sup> Už citované, ods. 108.

<sup>66</sup> Pozri *Şener proti Turecku*, č. 26680/95, ods. 45, 18. júla 2000: „ESLP ďalej poznamenáva, že aj keď sa niektoré frázy zdajú byť agresívne, ako napríklad tá, ktorú zdôraznila vláda, článok ako celok neoslavuje násillie. Nepodporuje ľudí ani k nenávisti, pomste, obviňovaniu alebo ozbrojenému odporu. Naopak, článok je intelektuálnou analýzou kurdskeho problému, ktorý si vyžaduje ukončenie ozbrojeného konfliktu. Podľa názoru ESLP sú to základné faktory, ktoré by sa mali brať do úvahy [ref. vynechané].“ Pozri tiež *Öztürk proti Turecku* [GC], č. 22479/93, ods. 65 a 68, EDLP 1999-VI. Podobne v *E.K. proti Turecku*, už citovaný, ESLP rozhodol, že konferenčný príspevok, aj keď by sa dal interpretovať ako „chvála ozbrojeného boja“, bol chránený podľa čl. 10.

<sup>67</sup> *Özgür Gündem*, už citovaný, ods. 66.

## 6. Komparatívny prehľad

38. Pri rozhodovaní jednotlivých prípadoch ESĽP zvažuje, či existuje európsky konsenzus o podstatnej časti prípadu. Existencia konsenzu medzi členskými štátmi nie je sama osebe určujúca, ale určuje mieru voľnej úvahy priznanú štátom pri regulácii týchto otázok. Ak bude existovať konsenzus, miera voľnej úvahy bude užšia, čo si vyžaduje dôkladnejšie preskúmanie vnútroštátnych obmedzení v tejto oblasti ESĽP.

39. Z komparatívneho pohľadu mnohé trestné kódexy spomínajú „silu“, „násilie“ alebo „hrozbu násilia“ ako základný element trestného činu propagandy separatizmu a pod.<sup>68</sup> Aby sa predišlo nejasnostiam, viaceré krajiny uprednostňujú konkretizáciu rozsahu chráneného politického prejavu v legislatíve alebo judikatúre, aby sa jasne vymedzilo, ktoré typy politického prejavu *nemožno* trestne stíhať.<sup>69</sup>

40. Z uvedeného vyplýva, že viaceré krajín umožňuje ukladať trestné sankcie v prípade, ak výzvy na nezávislosť nie sú spojené s výzvou na použitie násilia. Trestné kódexy tak nepoužívajú pojem násilie, ale *protiústavnosť* zmeny územia, ktorú obhajuje rečník – pojem, ktorý môže byť vykladaný široko.<sup>70</sup>

41. Benátska komisia identifikovala v legislatíve len jeden jasný príklad bezvýhradného zákazu akejkoľvek formy obhajoby separatizmu, aj mierovej. Podľa čl. 280 ods. 1 Trestného kódexu Ruskej federácie sú teda kriminalizované „*verejné výzvy na páchanie činov zameraných na narušenie územnej celistvosti Ruskej federácie*“. Podľa vysvetlenia ruského najvyššieho súdu, aby boli tieto „verejné výzvy“ trestné, nemusia podnecovať konkrétne

---

<sup>68</sup> Pozri napríklad č. 1 ods. 82 ods. 1 nemeckého trestného zákona, ktorý *postihuje „osobu, ktorá sa zaviazala násilím alebo hrozbou sily oddeliť časť členského štátu od [Spolkovej republiky]“* (zvýraznenie doplnené). Pozri tiež čl. 302 talianskeho trestného zákona, ktorý trestá podnecovanie k násilným činom, i) smerujúcich k narušeniu nezávislosti alebo jednoty talianskeho štátu, a ii) ktoré môžu viesť k takémuto výsledku. Ďalším príkladom by mohol byť bulharský trestný zákon. Kódex neobsahuje konkrétne ustanovenie o obhajobe nezávislosti alebo separatizmu. Takáto činnosť však môže spadať do rozsahu všeobecnejšieho trestného činu týkajúceho sa verejných výziev na násilnú zmenu spoločenského a štátneho poriadku ustanoveného ústavou Bulharskej republiky: čl. 108 ods. 1 trestného zákona: „*ktokoľvek propaguje ... násilnú zmenu spoločenského a štátneho poriadku ustanoveného ústavou Bulharskej republiky, bude potrestaný ...*“. V čl. 2 ústavy sa uvádza, že Bulharsko je unitárny štát. Vyhlasuje nedotknuteľnosť jeho územnej celistvosti a zakazuje zakladanie autonómnych území v bulharskom štáte. Jednotná štátna štruktúra a zákaz miestnej autonómie sú základnými princípmi ústavy a ako také podstatnými prvkami ústavného poriadku. Preto verejná výzva na „násilnú“ nezávislosť alebo autonómiu časti štátneho územia zasahuje do nariadenia ustanoveného ústavou a ako taká spadá do pôsobnosti čl. 108 trestného zákona.

<sup>69</sup> Dva jasné príklady sú Španielsko a Kanada. Španielsky najvyšší súd vo veci 459/2019 poznamenal, že politická obrana potreby vyhlásiť nezávislosť ktorejkoľvek časti územia štátu nepredstavuje trestný čin. V Kanade Trestný zákon v oddiele 60 výslovne ustanovuje, že „sprosté slová“ nie sú trestne postihnutelné, ak je zámerom rečníka (c) zákonnými prostriedkami zabezpečiť zmenu akejkoľvek záležitosti vlády v Kanade. Takéto ustanovenia umožňujú vylúčiť politické prejavy z oblasti trestného práva. V Španielsku aj v Kanade nezávislé hnutia a strany legálne pôsobia v politickej sfére mnoho rokov.

<sup>70</sup> Napríklad čl. 111 Trestného zákona Ukrajiny bráni verejným výzvam na zmenu územnej štruktúry „v rozpore s postupom ustanoveným ústavou“. Otázkou je, čo v tejto súvislosti znamená „protiústavnosť“, a čo ak ústava neustanovuje žiadnu zmenu štátneho územia alebo ak je proti akejkoľvek zmene. Zaujímavý príklad poskytuje lotyšský trestný zákon, v ktorom „násilie“ nie je konštitutívnou súčasťou trestného činu zakazovaného čl. 81 – hovorí iba o „spôsobe, ktorý nie je ustanovený v ústave“. Teoreticky to znamená, že človek môže byť odsúdený aj za obhajobu mierumilovného separatizmu. V Lotyšsku prebieha diskusia o tom, či územie Lotyšska predstavuje prvok národnej identity, a teda nezmeniteľné jadro ústavy, a preto ústava nepovoľuje podstatné zmeny na území Lotyšska.

osoby na páchanie konkrétnych trestných činov. Samotné šírenie myšlienky „narušenia územnej celistvosti“ môže byť trestne stíhané.<sup>71</sup>

42. Benátska komisia opakuje, že miera, do akej je politický prejav chránený, nezávisí len od zákonnej formulácie, ale aj od ich výkladu súdmi. Ako bolo zdôraznené v odseku 31, pojem „podnecovanie“ môžu súdy chápať viac alebo menej široko v závislosti od situácie v danej krajine a daného historického momentu. Preto v skutočnosti môže byť zoznam krajín, v ktorých môže byť separatistická propaganda ako taká trestaná aj bez výziev na násilie, dlhší.

43. Stručne povedané, zatiaľ čo viacero európskych trestných kódexov spomína silu násilie alebo hrozbu násilia ako základný element trestného činu separatistickej propagandy (alebo všeobecne klamlivej reči), existuje niekoľko opakov, kde akákoľvek obhajoba oddelenia, hoci dosiahnutá mierovými prostriedkami, je trestná, či už podľa zákona alebo praxe. Preto môže byť ťažké zistiť jasný európsky konsenzus v tejto otázke.

## **7. Obhajoba ústavnej zmeny „mierovými“, ale napriek tomu protiprávnymi prostriedkami**

44. Už citovaná judikatúra EŠLP sa zaoberá väčšinou výzvami na použitie násilia. Avšak, nie každý protiprávny čin je násilný. Otázkou je, či štát podľa dohovoru môže trestať výzvy na protiprávne ale nenásilné činy – ako napríklad výzvy na neodvádzanie dane alebo formy pasívnej občianskej neposlušnosti. V prípade *Forcadell I Lluís a ďalší proti Španielsku* EŠLP uviedol, že „*hoci je politická strana oprávnená viesť kampaň za zmenu v právnej úprave štátu alebo ústavnej štruktúry, dotknutá strana tak môže robiť len vtedy, ak sú použité prostriedky demokratické a v absolútnom súlade s právnymi predpismi*“.<sup>72</sup> Z toho citátu vyplýva, že agitácia za protiprávne činy môže viesť k potrestaniu. *Povaha a vážnosť* dovoleného trestu (odňatie slobody, pokuta alebo sankcia iná ako trestnoprávneho charakteru) nie sú v judikatúre špecifikované. Proporcionalita trestu by mala byť zhodnotená v každom individuálnom prípade s ohľadom na kontext, ale najmä na druh protiprávneho konania, ktoré rečník obhajoval (pre viac detailov o proporcionalite sankcií pozri podkapitolu 9).

45. „Protiprávnosť“ akéhokoľvek budúceho postupu, ktorý obhajuje rečník, bude EŠLP posudzovať autonómne – inak sa môže štát vyhnúť svojim záväzkom z dohovoru tým, že svojvoľne označí nejaké konania ako protiprávne. Okrem toho, ako naznačil EŠLP vo svojej

---

<sup>71</sup> Ruský ústavný súd 28. marca 2017 (pozri nález N 665-O) zamietol sťažnosť, v ktorej sťažovateľ tvrdil, že čl. 280 ods. 1 je protiústavný, pretože kriminalizuje „*vyhlásenia nenásilného charakteru týkajúce sa územnej celistvosti Ruskej federácie*“.

<sup>72</sup> (Dec.), č. 75147/17, ods. 37, 7. mája 2019. V tomto prípade sa sťažovatelia, 76 poslancov katalánskeho parlamentu, sťažovali na porušenie čl. 11 z dôvodu pozastavenia schôdze katalánskeho parlamentu, ktorá sa konala 9. októbra 2017 s cieľom vyhlásiť výsledky protiústavného referenda o otázke sebaurčenia Katalánska (sťažovatelia sa sťažovali aj podľa článku 10 EDLP, ale EDLP analyzoval ich sťažnosti iba podľa čl. 11). Výbor OSN pre ľudské práva vo svojom všeobecnom komentári k slobode prejavu potvrdil, že: „*Štáty, zmluvné strany, musia venovať mimoriadnu pozornosť zabezpečeniu toho, aby zákony o vlastizrade a podobné ustanovenia týkajúce sa národnej bezpečnosti, či už opísané ako oficiálne tajomstvá alebo zákony o poburovaní, alebo inak, sú vytvorené a aplikované spôsobom, ktorý zodpovedá prísnyim požiadavkám čl. 19 ods. 3 ICCPR*“, ktorý vyžaduje, aby obmedzenia slobody prejavu boli ustanovené zákonom a aby boli nevyhnutné pre dosiahnutie legitímnych cieľov, ako je národná bezpečnosť alebo verejný poriadok. Právo na účasť na verejnom živote je chránené podľa čl. 25 ICCPR.



judikatúre k čl. 11, štátne orgány by mali tolerovať niektoré formy protiprávneho konania, keď je v stávke sloboda prejavu.<sup>73</sup> V prípade *Elvira Dmitrieva proti Rusku* (preskúmaný podľa čl. 10 a 11)<sup>74</sup> bol sťažovateľ pokutovaný za „vystavenie verejnosti na účasť na nepovolenom verejnom podujatí“ prostredníctvom svojho účtu na sociálnej sieti. Európsky súd pre ľudské práva uviedol, že samotná „protiprávnosť“ kampane neoprávňuje potrestanie: „verejné podujatie propagované sťažovateľom na jeho účte na sociálnej sieti nepredstavovalo nebezpečenstvo pre verejnú bezpečnosť a nebolo schopné viesť k porušeniu verejného poriadku alebo trestnej činnosti.“ Európsky súd pre ľudské práva zopakoval, že „vynucovanie pravidiel regulujúcich verejné zhromaždenia sa nemôže stať samoučelným“ a že „skutočnosť, že sťažovateľ porušil zákonný zákaz propagovania účasti na verejnom podujatí, ktoré nebolo riadne schválené, nie je sama osebe dostačujúca na odôvodnenie zásahu do slobody prejavu“.<sup>75</sup> Zopakoval tiež, že „pre verejné orgány je dôležité, aby ukázali určitú mieru tolerancie voči pokojným protiprávnym zhromaždeniam. Nebol dôvod sa domnievať, že dotknuté podujatie, ktoré hoci nebolo riadne schválené, by nebolo pokojné. Napadnutý internetový príspevok neobsahoval žiadne výzvy na páchanie trestnej činnosti, rušenie verejného poriadku alebo iné protizákonné konanie počas verejného podujatia.“<sup>76</sup>

46. Stručne povedané, charakter a stupeň vnútroštátnej „protiprávnosti“ sa musí posúdiť. V už citovanom prípade *Elvira Dmitriyeva* ESLP poznamenal, že „je tiež dôležité, že vnútroštátne súdy neskôr zistili, že odmietnutie schváliť miesto konania podujatia sťažovateľa bolo protiprávne“.<sup>77</sup> Avšak aj v prípade, kde nie je pochyb o protiprávnosti konaní obhajovaných rečníkom, nemala by sa automaticky ukladať sankcia, nehovoriac o trestnej sankcii. Medzi stupňom a charakterom „protiprávnosti“ a následnou sankciou musí byť vzťah proporcionality. Obzvlášť v niektorých prípadoch samotná protiprávnosť konania nemôže byť dostačujúca na akékoľvek odôvodnenie zásahu do slobody prejavu.

## 8. Dôležitosť postavenia rečníka

47. Otázka položená Výborom sa týka slobody prejavu využívanej „politikmi“ alebo „zástupcami občianskej spoločnosti“. Postavenie rečníka je relevantné: niektoré kategórie štátnych zamestnancov (ako sudcovia alebo vojenský personál<sup>78</sup>) majú napríklad povinnosť zdržať sa prejavov na verejnosti. Právny režim upravujúci slobodu prejavu týchto kategórií rečníkov môže byť menej priaznivý ako všeobecný právny režim.

48. Zvolení zástupcovia však nepatria do tejto kategórie. Sloboda prejavu je oveľa dôležitejšia v prípade volených zástupcov, keďže zastupujú a bránia záujmy svojich voličov, a preto musí byť zásah do ich slobody slova posúdený veľmi opatrne.<sup>79</sup> Európsky súd pre ľudské práva v prípade *Incal proti Turecku* výslovne uviedol, že „hoci je vzácny pre všetkých, sloboda

<sup>73</sup> Pozri *Navalnyy proti Rusku* [GC], č. 29580/12 a 4 ďalší, ods. 143, 15. novembra 2018.

<sup>74</sup> Č. 60921/17 a 7202/18, ods. 66, 30. apríla 2019.

<sup>75</sup> *Ibidem*, 84.

<sup>76</sup> *Ibidem*, 86.

<sup>77</sup> *Ibidem*, 87.

<sup>78</sup> Pozri *Engel a ďalší proti Holandsku*, 8. júna 1976, ods. 100, séria A, č. 22; ale pozri aj *Vereinigung demokratischer Soldaten Österreichs a Gubi proti Rakúsku*, 19. decembra 1994, ods. 38, séria A č. 302.

<sup>79</sup> *Castells proti Španielsku*, 23. apríla 1992, ods. 42, séria A, č. 236.

prejavu je obzvlášť dôležitá pre politické strany a ich aktívnych členov“.<sup>80</sup> Spolu s lídrami občianskej spoločnosti a novinármi hrajú ústrednú úlohu pri pestovaní verejnej diskusie. Vo vzťahu k politikom EŠLP zdôraznil, že nie je opodstatnené brániť verejným osobám, ktoré sa snažia o verejnú diskusiu v súlade s demokratickými pravidlami, aby hľadali politické riešenia na súčasné problémy.<sup>81</sup>

49. Ak sú volení zástupcovia v niektorých krajinách podrobení osobitnému právnemu režimu, je často ešte viac priaznivý než ten všeobecný. Dokazujú to osobitné imunity priznané k statusu člena parlamentu. Napríklad v prípade *Karácsony a ďalší proti Maďarsku*<sup>82</sup> EŠLP zdôraznil, že prejav v parlamente požíva zvýšenú úroveň ochrany. Ale táto imunita je funkčná. Mimo parlamentných diskusií alebo v otázkach, ktoré sa netýkajú záležitostí parlamentu, sa tento špeciálny režim neuplatňuje<sup>83</sup>, ale platí naďalej všeobecný režim upravujúci politický prejav.

50. Začiatočným bodom by malo byť to, že volení zástupcovia pri vykonávaní svojho mandátu majú vyššiu ochranu slobody ich prejavu. Napriek tomu môžu existovať situácie, kde postavenie rečníka ako aktívneho politika (ale aj ako bývalého politika s vplyvom) by predstavovalo faktor odôvodňujúci obmedzenie jeho slobody prejavu. Napríklad v už popísanom prípade *Zana* EŠLP zdôraznil, že sťažovateľ bol bývalým starostom mesta Diyarbakır, čo znamená, že jeho reputácia a jeho verejné postavenie mohli zvýrazniť účinok jeho interview. V prípade *Erbakan proti Turecku* EŠLP predovšetkým poznamenal, že sťažovateľ bol „notoricky známou politickou osobou“, čo opäť naznačuje, že to mohlo mať vplyv na dopad jeho slov.<sup>84</sup> Z tejto úvahy možno vyvodiť, že ak vplyvní politici, aj keď sú volení zástupcovia, podporia nepokoje, takýto prejav poskytne lesk „legitimity“ inak protiprávnemu konaniu, a tak môže ospravedlniť uloženie sankcií. V Už uvedenej veci *Rufi Osmani* EŠLP osobitne poznamenal, že starosta tým, že vyzval na odporovanie rozhodnutiu ústavného súdu, zjavne prekročil svoj mandát. Na prejav, ktorý sa netýka *bežného výkonu mandátu voleného zástupcu*, by sa pravdepodobne nevzťahovala jeho „funkčná imunita“. Napriek tomu v obyčajných situáciách požívajú volení zástupcovia vyššiu ochranu v záležitostiach týkajúcich sa rozumného výkonu ich politického mandátu.<sup>85</sup>

## 10. Proporcionalita sankcií

51. Povaha a závažnosť uloženého trestu patrí medzi faktory, ktoré sa berú do úvahy pri posúdení proporcionality zásahu.<sup>86</sup> „Súdnyim pravidlom“ pre EŠLP je to, že „uloženie trestu odňatia slobody (aj podmieneného) za trestný čin súvisiaci s médiami bude v súlade

<sup>80</sup> [GC], 9. júna 1998, ods. 46, Správy o rozsudkoch a rozhodnutiach 1998-IV. Pozri tiež *Jean-Jacques Morel proti Francúzsku*, č. 25689/10, ods. 39, 10. októbra 2013.

<sup>81</sup> *Zjednotená komunistická strana Turecka*, už citovaný, ods. 45.

<sup>82</sup> Už citované v, ods. 138.

<sup>83</sup> CDL-AD(2019)015, Parametre vzťahu medzi parlamentnou väčšinou a opozíciou v demokracii: kritériá, ods. 147 a nasl.

<sup>84</sup> Č. 59405/00, ods. 62, 6. júla 2006.

<sup>85</sup> O politických diskusiách v parlamente môže (a niekedy aj musí) hovoriť tlač. Napriek tomu, že politici môžu iniciovať politickú debatu, tieto hlasy nebude počuť bez zverejnenia v tlači alebo vysielaní.

<sup>86</sup> *Cumpănă a Mazăre proti Rumunsku* [GC], č. 33348/96, ods. 111, EDEP 2004-XI; pozri *Karataş proti Turecku* [GC], č. 23168/94, ods. 53, EŠLP 1999 IV.

so slobodou slova novinárov len vo výnimočných prípadoch, konkrétne vtedy, ak boli vážne porušené iné základné práva ako napríklad v prípade nenávisťného prejavu alebo podnecovania k násiliu“.<sup>87</sup> Tak „nenávisťný prejav“, ako aj „podnecovanie k násiliu“ však môžu mať rôzny stupeň intenzity a odlišný dopad alebo účinok, a preto si budú vyžadovať právnu odpoveď rôznej úrovne, aj to aj v rámci trestného práva.

52. Napríklad v prípade *Abedin Smajić proti Bosne a Hercegovine*<sup>88</sup> bol sťažovateľ odsúdený za to, že na internete veľmi detailne popísal, ako útočiť na srbské usadlosti v prípade vojny. Európsky súd pre ľudské práva nezistil porušenie čl. 10 z dôvodu uloženia trestu odňatia slobody na jeden rok s podmieneným odkladom na tri roky spolu s konfiškáciou osobného počítača a notebooku. V prípade *Müslüm Gündüz proti Turecku*<sup>89</sup> bol sťažovateľ odsúdený na trest odňatia slobody v dĺžke štyroch rokov za výzvu na „zabodnutie dýky“ do „mäkkého brucha“ umierneného islamského mysliteľa. Európsky súd pre ľudské práva prijal tento trest ako proporcionálny. V už analyzovanom prípade Ruffi Osmani, ktorý sa týkal priamych výziev na protiprávne použitie násilia, ktoré viedlo k strate na životoch, ESĽP konštatoval, že „pôvodný celkový trest sťažovateľa bol znížený z trinástich rokov a ôsmich mesiacov na sedem rokov trestu odňatia slobody. Nakoniec bola sťažovateľovi udelená amnestia. Sťažovateľ strávil vo väzení jeden rok a tri mesiace. Preto, hoci pôvodný trest možno považovať za prísny, jeden rok a tri mesiace strávené vo väzení nemožno považovať za neprimerané vzhľadom na skutočnosti prípadu.“

53. Naproti tomu v prípade *Karataş proti Turecku* bol trest odňatia slobody na trinásť mesiacov považovaný za neprimerane prísny trest pre „súkromnú osobu, ktorá vyjadrila svoj názor cez poéziu – čo je samotnou definíciou adresované veľmi malému obecnstvu – a nie cez masové médiá“, pričom verše „mali umelecký charakter“.<sup>90</sup> V prípade *Stomakhin proti Rusku* ESĽP zistil porušenie čl. 10 z dôvodu odsúdenia sťažovateľa za „podporu extrémizmu“ v kontexte čečenského konfliktu. Sťažovateľ bol odsúdený na päť rokov odňatia slobody a ďalšie tri roky zákazu vykonávať novinársku činnosť; ESĽP dospel k záveru, že trest bol príliš prísny opatrením, uvádzajúc najmä to, „že napadnuté vyjadrenia boli zverejnené vo vestníku, ktorý publikoval sám sťažovateľ, pričom počet kusov bol veľmi malý“.<sup>91</sup>

54. Existujú ďalšie ilustrácie toho, čo ESĽP v minulosti považoval za primerané alebo neprimerané trestné sankcie v súvislosti s klamlivým alebo buričským prejavom. Problém holistického prístupu ESĽP k testu proporcionality je to, že nie je vždy ľahké rozlíšiť, či sa zistenie porušenia zakladalo na skutočnosti, že dotknutý prejav si nezaslúžil žiadnu sankciu, nezaslúžil si trestnoprávnu sankciu alebo si nezaslúžil trestnoprávnu sankciu osobitnej závažnosti.<sup>92</sup> Európsky súd pre ľudské práva už opakovane uviedol, že „musí osobitne pozorne

<sup>87</sup> *Atamanchuk proti Rusku*, už citovaný, ods. 67.

<sup>88</sup> (dec.), č. 48657/16, 16. januára 2018.

<sup>89</sup> (dec.), č. 59745/00, 13. novembra 2003.

<sup>90</sup> Už citovaný, ods. 52.

<sup>91</sup> Už citovaný, ods. 131.

<sup>92</sup> V už citovanom rozsudku *Özgür Gündem* teda ESĽP poznamenal, že články napadnuté sťažujúcimi sa novinami, ktoré kritizujú politiku orgánov v juhovýchodnom Turecku, „nemožno odôvodnene považovať za obhajobu alebo podnecovanie k použitiu násilia“. Tento prvok by za normálnych okolností stačil na vyvodenie záveru, že sťažujúce sa noviny boli potrestané za prípustný politický prejav, čo je samo osebe porušením čl. 10. V tom istom bode však ESĽP pokračoval takto: „Vzhľadom na závažnosť sankcií [súd] dospel

*preskúmať prípady, v ktorých sankcie uložené vnútroštátnymi orgánmi za nenásilné konanie zahŕňajú trest odňatia slobody“.*<sup>93</sup>Môžeme konštatovať, že trest odňatia slobody za nenásilný prejav nie je vylúčený, ale v očiach ESĽP je obzvlášť problematický.

### III. Záver

55. Otázka položená Výborom pre právne veci a ľudské práva Parlamentného zhromaždenia Benátskej komisii sa týkala možnej kriminalizácie výziev politikov alebo predstaviteľov občianskej spoločnosti na radikálne ústavné zmeny mierovými prostriedkami vrátane výzvy za nezávislosť alebo ďalekosiahlu autonómiu časti štátneho územia. Benátska komisia sa pozrela na problematiku z pohľadu judikatúry ESĽP, najmä k čl. 10 EDĽP.

56. Judikatúra v tejto otázke je veľmi komplexná a založená na analýze kontextu viacerých faktorov. Analýza týchto faktorov umožňuje súdu dosiahnuť správnu rovnováhu medzi slobodou prejavu a legitímnymi záujmami štátu a spoločnosti pri zachovaní národnej bezpečnosti, územnej celistvosti, verejnej bezpečnosti a predchádzaní porušenia verejného poriadku či páchania trestnej činnosti. S určitou mierou zovšeobecnenia možno prístup ESĽP v týchto otázkach zhrnúť takto.

57. Akékoľvek obmedzenie slobody prejavu, najmä trestné sankcie by mali byť predvídateľné a založené na jasne formulovaných právnych pravidlách. Zákony v tejto oblasti sú nevyhnutne formulované skôr všeobecne, takže ich význam je možné objasniť na podzákonnej úrovni v judikatúre vnútroštátnych súdov, napríklad s ohľadom na európske alebo medzinárodné právo. V každom prípade bude musieť sudca podať výklad, ktorý sa bude držať v medziach použitého právneho termínu.

58. Politický prejav spravidla nemôže byť trestný, hoci je provokatívny alebo rozdeľujúci a obhajuje radikálne zmeny vrátane možnej nezávislosti alebo ďalekosiahlej autonómie oblasti. Pri analýze politického prejavu by mali súdy rozlišovať medzi vecnými vyhláseniami a názormi.

59. Politický prejav požíva vyššiu ochranu; avšak, z toho pravidla sú aj určité výnimky. Prvou výnimkou je ideológia, ktorá je nemierená na zničenie demokracie a ľudských práv. Napríklad velebenie nacizmu je v niektorých európskych krajinách trestný čin. Druhá výnimka sa týka nenávistných prejavov. Trestnosť nenávistných prejavov je odporúčaná vo viacerých medzinárodných dokumentoch. Najčastejšie je nenávistný prejav namierený proti znevýhodneným menšinám alebo nemožno vylúčiť ani opak, najmä v kontexte separatistickej propagandy. Pojem „nenávistný prejav“ by sa mal preto vykladať reštriktívne a nemal by sa vzťahovať na kritiku vlády, štátnych inštitúcií a ich politiky a praxe.

60. Posledná skupina prípadov, v ktorých je možné legitímne obmedziť politický prejav vrátane trestnoprávných sankcií (tieto prípady sú najdôležitejšie pre predmet tejto správy), sa týka politického prejavu, ktorý podnecuje k *násilným* činom. Rozlišovanie medzi mierovým

---

*k záveru, že obmedzenia uvalené na slobodu prejavu novin zverejnené v týchto prípadoch boli neprimerané.“* Toto odôvodnenie naznačuje, že ak by bol trest nižší, závery ESĽP by sa mohli líšiť (pozri ods. 70).

<sup>93</sup> Pozri *Taranenko proti Rusku*, č. 19554/05, ods. 87, 15. mája 2014.

prejavom a výzvou na použitie násilie/nenávistným prejavom výrazne závisí od kontextu. Politický prejav môže byť trestný vtedy, ak je mierový iba na povrchu, ale aj je správne analyzovaný, podporuje násilie, či už priamo alebo nepriamo, a tak vytvára konkrétne nebezpečenstvo použitia násilia, čo však musí byť dokázané, najmä v kontexte prebiehajúceho násilného konfliktu.

61. Verejná funkcia rečníka je relevantná: za normálnych okolností, keď nie sú zapojené výzvy na použitie násilia, poživajú volení politici vyššiu ochranu (ktorá niekedy nadobúda formu imunity v parlamente). Za konkrétnych okolností môže naopak politické postavenie vplyvného rečníka poskytnúť vyššiu silu výzvam na inak protiprávne konanie, a môže tak odôvodniť sankcie.

62. Hoci je uloženie trestných sankcií za prejav vyzývajúci na použitie násilia povolené, ESLP môže zistiť porušenie čl. 10, ak boli trestné sankcie príliš prísne v porovnaní s negatívnym vplyvom, ktorý prejav mal alebo mohol mať.

63. Pokiaľ ide o výzvy na protiprávne, ale nenásilné činy, trestné sankcie ako také nie sú v týchto prípadoch vylúčené, ale sú problematickejšie. Je dôležité posúdiť najmä charakter „protiprávneho konania“, na ktoré sa vyzýva.

64. Benátska komisia je naďalej k dispozícii Parlamentnému zhromaždeniu s cieľom poskytnúť ďalšiu pomoc v tejto veci.

---

**Z originálu:**

Report - Criminal liability for peaceful calls for radical constitutional change from the standpoint of the European Convention on Human Rights

**Preložil:**

Mgr. Andrea Nagyová, odbor zahraničných vzťahov a protokolu, Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky

