



Ústavný súd Slovenskej republiky

**KOMPILÁCIA**  
**stanovísk a správ Benátskej komisie**  
**týkajúcich sa médií vo volebnom období**  
**CDL(2016)022**

**predkladá:**

**JUDr. Ivetta Macejková, PhD.**

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

**Z ANGLICKÉHO ORIGINÁLU:**

Draft Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Media and Elections

**Preklad a korektúra:**

Mgr. Andrea Nagyová, hlavný radca Kancelárie Ústavného súdu Slovenskej republiky

Mgr. Žofia Maďarošová, odborný radca Kancelárie Ústavného súdu Slovenskej republiky

## OBSAH

OBSAH .....	2
I. Úvod.....	3
II. Medzinárodné štandardy vzťahujúce sa na médiá a voľby .....	3
A. OSN a špecializované agentúry OSN.....	4
B. Rada Európy .....	4
C. Európska únia .....	4
D. OBSE.....	4
III. Úloha médií .....	4
A. Médiá a demokracia .....	4
B. Sloboda slova a médiá .....	6
C. Nezávislosť a nestrannosť médií .....	7
IV. Rovnosť príležitostí a médiá .....	9
A. Prístup politických strán a kandidátov k médiám .....	9
B. Bezplatný vysielač čas a platená politická reklama.....	11
V. Právna úprava médiá počas volebnej kampane .....	15
A. Právna úprava mediálneho pokrytia .....	15
B. Obmedzenie slobody prejavu .....	16
C. Obdobie volebného moratória .....	19
VI. Vlastníctvo médií a pluralizmus .....	19
A. Verejnoprávne médiá .....	20
B. Súkromné médiá .....	21
VII. Monitorovanie médií počas volebnej kampane .....	24
VIII. Internet a nové médiá .....	27
IX. Referenčné dokumenty .....	28

## I. Úvod

Predkladaný dokument je kompiláciou výňatkov zo stanovísk a správ/štúdií prijatých Benátskou komisiou zaoberajúcich sa vzťahom médií a volieb. Cieľom tejto kompilácie je poskytnúť prehľad stanovísk Benátskej komisie v tejto oblasti.

Táto kompilácia má slúžiť ako referenčný dokument pre tvorcov ústav a legislatívy týkajúcej sa vzťahu médií a volieb, právnych analytikov a tiež pre členov Benátskej komisie, ktorí sú poverení prípravou stanovísk a správ v tejto oblasti. Nemalo by však brániť členom komisie, aby uvádzali nové názory alebo sa odchyľili od predchádzajúcich, ak je to opodstatnené. Tento dokument len poskytuje referenčný rámec.

Kompilácia je štruktúrovaná tematicky, aby sa uľahčil prístup k jednotlivým témam, ktorými sa Benátska komisia počas rokov zaoberala.

Kompilácia nie je statická a bude sa pokračovať v jej pravidelných aktualizáciách pridávaním výňatkov z nových stanovísk alebo správ/štúdií prijatých Benátskou komisiou.

Každé stanovisko, na ktoré odkazuje predkladaný dokument, sa týka konkrétnej krajiny a na každé odporúčanie je potrebné hľadiť v kontexte osobitnej právnej situácie danej krajiny. Tým však nechcem povedať, že odporúčania obsiahnuté v týchto dokumentoch nemôžu byť relevantné aj pre iné právne poriadky.

Stručné výňatky zo stanovísk a správ/štúdií uvedené v dokumente musia byť vnímané v kontexte pôvodného textu prijatého Benátskou komisiou, z ktorého pochádzajú dané výňatky. Pri každej citácii je preto uvedené kde a v ktorom stanovisku či správe/štúdií sa nachádza (číslo odseku alebo strana v prípade starších stanovísk), čo umožňuje čitateľovi nájsť výňatok v príslušnom stanovisku alebo správe/štúdií.

Názor Benátskej komisie na danú tému sa môže časom zmeniť alebo vyvíjať vzhľadom na prípravu nových stanovísk a získanie nových skúseností. Preto, aby čitateľ plne chápal názor Benátskej komisie, je dôležité, aby si prečítal celú kompiláciu na určitú čiastkovú tému. Dovoľujeme si Vás požiadať, aby ste informovali Benátsku komisiu ak si myslíte, že citácia chýba, je nadbytočná alebo zaradená do nesprávnej kapitoly ([venice@coe.int](mailto:venice@coe.int)).

## II. Medzinárodné štandardy vzťahujúce sa na médiá a voľby

Pri príprave svojich stanovísk a správ/štúdií o otázkach médií v rámci volebnej kampane berie Benátska komisia do úvahy celý rad medzinárodných štandardov týkajúcich sa najmä slobody prejavu a práva na účinnú účasť vo volebnom procese, okrem iného obsiahnutých v Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach (ďalej aj „MPOPP“) a Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej aj „dohovor“).

*„Právo na slobodu prejavu je zakotvené v celom rade deklarácií, medzinárodných zmlúv a regionálnych dohovorov, primárne však v čl. 19 MPOPP, ktorý odzrkadľuje znenie príslušného článku zo Všeobecnej deklarácie ľudských práv. Signatárske štáty týchto dokumentov alebo členské štáty organizácií, ktoré ich vytvorili, majú morálnu povinnosť*

*a niekedy aj právnu povinnosť konať v súlade s týmito dokumentmi. Tieto princípy predstavujú právny základ pre ochranu slobody slova.“*

CDL-AD(2005)032, usmernenia o analýze médií počas pozorovacích misií pripravené v rámci spolupráce medzi Úradom OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva, Benátskou komisiou Rady Európy, Generálnym riaditeľstvom pre ľudské práva a Európskou komisiou prijaté Radou pre demokratické voľby na 14. zasadnutí (Benátky, 20. október 2005) a Benátskou komisiou na jej 64. plenárnom zasadnutí (Benátky, 21. – 22. október 2005 ).

#### **A. OSN a špecializované agentúry OSN**

- Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach (1966) (MPOPP), čl. 19, čl. 20, čl. 25;
- Všeobecná deklarácia ľudských práv(1948), čl. 19.

#### **B. Rada Európy**

- Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, čl. 10;
- Protokol 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, čl. 3;
- Európska charta regionálnych alebo menšinových jazykov, čl. 11;
- Odporúčania a rezolúcie prijaté Výborom ministrov, najmä Odporúčanie č. CM/Rec(2007)15 zo 7. novembra 2007 o opatreniach týkajúcich sa mediálneho pokrytia volebných kampaní;
- Odporúčania a rezolúcie prijaté Parlamentným zhromaždením, najmä rezolúcia č. 1003(1993) o etike žurnalistiky; odporúčanie č. 834(1978) o ohrození slobody tlače a televízie; odporúčanie č. 1641(2004) o verejnoprávnom vysielaní; odporúčanie č. 1506(2001) o slobode prejavu v médiách v Európe.

#### **C. Európska únia**

- Konsolidované znenie Zmluvy o fungovaní Európskej únie, protokol č. 29 o systéme verejnoprávneho vysielania v členských štátoch (2002).

#### **D. OBSE**

- Kodaňský dokument, Konferencia o ľudskej dimenzii KBSE, body 7.7 a 7.8.

### **III. Úloha médií**

#### **A. Médiá a demokracia**

Médiá hrajú v čase volieb dôležitú úlohu. Okrem podávania správ o výkone štátnej správy môžu vzdelávať voličov v oblasti výkonu ich práv, podávať správy o vývoji v kampani, poskytnúť kandidátom priestor na vzájomnú diskusiu a oslovenie voličov, monitorovať sčítavanie hlasov a podať verejnosti správu o výsledku volieb. Kandidáti majú počas volebnej

kampane právo reagovať na vyhlásenia alebo správy v médiách, ktoré sú nepresné alebo urážlivé.

CDL-AD(2009)031, usmernenia o analýze médií počas pozorovacích misií pripravené Úradom OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva a Benátskou komisiou prijaté Radou pre demokratické voľby na 29. zasadnutí (11. jún 2009) a Benátskou komisiou na jej 79. plenárnom zasadnutí (Benátky, 12. – 13. jún 2009).

V zdravej demokracii médiá poskytujú občanom objektívne zobrazenie verejných záležitostí. Rádio, televízia a tlač sú prostriedkami na šírenie informácií o najdôležitejšom vývoji v spoločnosti. Počas volieb môžu médiá pomôcť voličom robiť informované rozhodnutia v tom, ktorú politickú stranu alebo kandidáta budú podporovať. Tým, že politickým kandidátom poskytujú možnosť obrátiť sa na verejnosť, plnia dôležitú úlohu primárneho zdroja informácií o politike. Všeobecne prijímané štandardy v žurnalistike si vyžadujú, aby médiá poskytovali presné a objektívne pokrytie udalostí súvisiacich s voľbami.

V moderných demokraciách majú médiá kľúčovú politickú, sociálnu, ekonomickú a kultúrnu úlohu. Pokrývajú otázky verejného záujmu a majú ústrednú úlohu pri formovaní verejnej mienky. Niektorí autori tvrdia, že masmédiá majú skutočnú moc šíriť myšlienky medzi občanmi. Táto myšlienka je blízka konceptu „trhu s nápadmi“: rôzne médiá dávajú občanom prístup k rôznym informáciám a myšlienkam, čím im umožňujú vytvárať si osobné názory na rôzne otázky a zúčastňovať sa na verejnom živote.

Médiá predstavujú základnú zložku demokratického systému. Poskytujú kandidátom, politikom a politickým stranám mediálne pokrytie a priestor na verejnú diskusiu. Rozširujú rôzne informácie a názory. Sú nástrojom moci a vplyvu. V tomto kontexte existujú dva osobitné uhly pohľadu a analýzy postavenia a moci médií. V jednom sú médiá kontrolované malou skupinou mocných ľudí – model označovaný ako hegemónia – a v tom druhom médiá slúžia záujmom občanov ako celku – model označovaný ako pluralizmus.

V demokracii sú médiá vyzývané k spoločenskej zodpovednosti. Týka sa to nielen pozitívnych očakávaní (čo by médiá mali robiť), ale aj celého radu povinností (čo by médiá robiť nemali), ktoré sú nevyhnutné pre lepšie napĺňanie záujmov spoločnosti: „*Stručne povedané, médiá musia v demokratickej spoločnosti podporovať diskusiu a rozmanitosť a zabezpečiť vyvodzovanie zodpovednosti.*“ Hlavnou funkciou masmédií v demokratických krajinách je mediálne pokryť politické záležitosti a udalosti čo najobjektívnejším, najnestrannejším a najotvorenejším spôsobom podporovať rôzne názory, rovnako ako predkladať aktuálne správy tak, aby verejnosť pochopila dôležitosť informácií, ktoré dostáva. Toto je hlavná zásada, ktorá je základom myšlienky „angažovanej žurnalistiky“ (advocacy journalism) zameranej na podporu účasti občanov na verejnom živote. V tomto smere médiá podporujú a ochraňujú práva a očakávania občanov prostredníctvom plnenia si úlohy strážneho psa.

CDL-AD(2005)032, usmernenia o analýze médií počas pozorovacích misií pripravené v rámci spolupráce medzi Úradom OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva, Benátskou komisiou Rady Európy, Generálnym riaditeľstvom pre ľudské práva a Európskou komisiou prijaté Radou

pre demokratické voľby na 14. zasadnutí (20. októbra 2005 v Benátkach) a Benátskou komisiou na jej 64. plenárnom zasadnutí (Benátky, 21. – 22. október 2005) (zhrnutie, ods. II).

Počas volieb médiá môžu pomôcť voličom robiť informované rozhodnutia v tom, ktorú politickú stranu alebo kandidáta budú podporovať. Sú tiež prostriedkom na komunikáciu kandidátov s voličmi. Musí však existovať rovnosť príležitostí pre všetky politické strany a kandidátov. Všeobecne sa uznáva, že žurnalistika musí mať také štandardy, ktoré zabezpečenia existenciu presnej a objektívnej žurnalistiky.

Médiá sú skutočne kľúčovým elementom demokratickej spoločnosti v tom, že rozširujú rôzne informácie a názory. Je dlhodobou uznávaným faktom, že majú spoločenskú, ekonomickú, kultúrnu a politickú úlohu. Označené boli ako „trh s nápadmi“, kde môžu rôzne médiá poskytnúť občanom rôzne informácie.

Počas volebného obdobia sú médiá základným prvkom demokratického systému a majú veľkú zodpovednosť vrátane mediálneho pokrytia politických záležitostí a udalostí čo najobjektívnejším, najneustranenejším a najotvorenejším spôsobom. Popri prinášaní aktuálnych správ sú zodpovedné za podporu rôznorodých názorov.

CDL-AD(2004)047, správa o monitoringu médií počas volebnej pozorovacej misie prijatá Radou pre demokratické voľby na jej 10. zasadnutí (Benátky, 3. – 4. december 2004), ods. 9 ods. 17 – 18.

V ideálnom prípade regulačný rámec volieb zabezpečí neobmedzený tok informácií voličom od všetkých kandidátov a politických strán zúčastnených na voľbách, pretože voľby sú o práve voličov vybrať si svoju vládu po tom, čo obdržali úplné informácie o všetkých kandidátoch. Úlohou regulačného rámca nie je zabezpečiť, aby parlamentné strany získali výhodu oproti neparlamentným stranám alebo aby politický kandidát získal výhodu oproti nepolitickému kandidátovi. Základným pravidlom by mala byť zásada zákazu diskriminácie [...].

CDL-AD(2009)005, spojené stanovisko o volebnom zákone Albánskej republiky prijaté Benátskou komisiou na jej 78. plenárnom zasadnutí (Benátky, 13. – 14. marec 2009), ods. 29.

## **B. Sloboda slova a médiá**

Médiá majú slobodu informovať verejnosť o volebnej kampani a vyjadriť svoje názory. Jednou z ich funkcií je pokryť politické otázky čo najneustranenejším spôsobom. Majú mať tiež slobodu prinášať informácie o všetkých dôležitých otázkach týkajúcich sa volieb vrátane práce volebnej administratívy, alternatívnych politikov a volebných programov, činnosti kandidátov, problémov a incidentov vyskytujúcich sa počas volebnej kampane, postupov v deň volieb a vyhlásenia výsledku volieb. Navyše, majú slobodu vystupovať aktívne v procese informovania voličov a ponúkať rôznorodé názory vrátane názorov novinárov a politológov. Médiá majú mať slobodu kritizovať politikov za ich volebný program alebo ich verejné vystúpenia. Do akej miery sa médiám podarilo verejnosť informovať správnym, presným, transparentným a vyváženým spôsobom, určuje viacero faktorov. Manažéri a vlastníci médií by mali prijať zásady novinárskej etiky a nezávislosti, a nemali by vyvíjať tlak na svojich zamestnancov, aby konali v rozpore s tými zásadami.

CDL-AD(2009)031, usmernenia o analýze médií počas pozorovacích misií pripravené Úradom OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva a Benátskou komisiou prijaté Radou pre demokratické voľby na 29. zasadnutí (11. jún 2009) a Benátskou komisiou na jej 79. plenárnom zasadnutí (Benátky, 12. – 13. jún 2009), ods. 17.

Existujú dva druhy požiadaviek týkajúcich sa slobody prejavu. Po prvé, toto právo musí byť garantované nielen pre samotných kandidátov, ale aj pre masmédiá s cieľom rešpektovať slobodu voličov na vlastný názor. Po druhé, sloboda prejavu musí byť v súlade s princípom rovnosti príležitostí. Podľa výkladovej správy ku Kódexu dobrej praxe požiadavka neustrannosti sa týka volebnej kampane a jej mediálneho pokrytia, predovšetkým pokiaľ ide o verejnoprávne médiá. Základnou myšlienkou je, že hlavné politické sily by mali byť schopné vyjadriť svoje názory v hlavných médiách krajiny.

CDL-AD(2013)021, stanovisko k volebnému zákonu Mexika prijaté Komisiou pre demokratické voľby na jej 45. zasadnutí (Benátky, 13. jún 2013) a Benátskou komisiou na jej 95. plenárnom zasadnutí (Benátky, 14. a 15. jún 2013), ods. 31.

### **C. Nezávislosť a neustrannosť médií**

Experti v oblasti masmediálnej komunikácie dlho diskutovali o vplyve médií na verejnosť. Hoci sa názory a vysvetlenia líšia, zhodujú sa na tom, že v skutočných demokraciách sú nezávislé médiá nevyhnutnosťou. V represívnych režimoch sa môžu závislé a kontrolované médiá stať mocným nástrojom na manipuláciu názorov v spoločnosti. Skúmanie úlohy médií vo voľbách sa stáva dôležitou časťou skúmania celkového volebného procesu. Ak sú médiá schopné ochrániť autonómiu a nezávislosť svojej redakčnej politiky, sú schopné podávať voličom rozmanitejšie názory.

CDL-AD(2005)032, usmernenia o analýze médií počas pozorovacích misií pripravené v rámci spolupráce medzi Úradom OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva, Benátskou komisiou Rady Európy, Generálnym riaditeľstvom pre ľudské práva a Európskou komisiou prijaté Radou pre demokratické voľby na 14. zasadnutí (Benátky, 20. október 2005) a Benátskou komisiou na jej 64. plenárnom zasadnutí (Benátky, 21. – 22. október 2005), zhrnutie.

Demokratické voľby vo veľkom závisia od schodnosti a ochoty médií pracovať nestranne a profesionálnym spôsobom počas volebnej kampane. Neschopnosť médií poskytnúť informácie o volebnej kampani a kandidátoch nestranne je počas volieb jedným z najčastejších nedostatkov.

V každom prípade, objektivita a neutralita počas obdobia volieb môže byť dosiahnutá inými prostriedkami rešpektujúc pluralitu médií. Užitočné môže byť silnejšie zapojenie rádia a televízie, ale len ak sú nezávislé od politickej moci a schopné informovať neutrálnym a pluralitným spôsobom. Bolo by tiež vhodné prijať opatrenia na zvýšenie plurality vysielania zamerané na zvýšenie počtu a rozmanitosti médií a obmedzenie monopolu vysielania.

CDL-AD(2013)021, stanovisko k volebnému zákonu Mexika prijaté Komisiou pre demokratické voľby na jej 45. zasadnutí (Benátky, 13. jún 2013) a Benátskou komisiou na jej 95. plenárnom zasadnutí (Benátky, 14. a 15. jún 2013), ods. 48 – 49.

Súkromní vysielatelia by tiež mali v ich spravodajstve a programoch o aktuálnom dianií dodržiavať štandardy nestrannosti. Prvoradou úlohou súkromných vysielateľov nie je vyváženie zaujatosti v štátnych médiách. Vzhľadom na ich popularitu však často nahrádzajú úlohu verejnoprávnych médií tým, že ponúkajú rôznorodejšie názory.

Súkromné tlačené médiá majú vo všeobecnosti väčší nárok byť stránicke než tlačené médiá financované z verejných prostriedkov a elektronické médiá. Tlačené médiá často hrajú väčšiu úlohu pri konaní vo verejnom záujme z pozície strážneho psa a pri tvorbe politických názorov než elektronické médiá. Všeobecne sa uznáva, že v tlači možno explicitne vyjadriť politický názor. Aj všeobecnú prax samoregulácie prijatú tlačenými médiami (prostredníctvom kódexu správania a tlačových rád) možno interpretovať ako dôkaz, že tlač nemusí byť viazaná pravidlami určenými vonkajšími orgánmi a že médiá vedia byť zodpovedné za svoje vlastné redakčné voľby. Z toho dôvodu tlačené médiá nemusia byť počas volebného obdobia úplne vyvážené voči kandidátom a politickým stranám; nepodliehajú takej prísnej regulácii ako elektronické médiá.

Argument používaný na zdôvodnenie tohto stanoviska spočíva v tom, že tlačené médiá neprofitujú z verejnej a limitovanej komodity, akou sú rádiové vlny. Preto je ich povinnosť nestrannosti a vyváženosti voči spoločnosti primerane nižšia, ako je povinnosť elektronických médií.

[...]

- hlavná otázka týkajúca sa súkromných médií súvisí s rovnováhou medzi ich charakterom komerčného podniku a tým, že používajú štátne verejné rádiové vlny, čo vytvára určité povinnosti v súvislosti s poskytovaným verejných služieb. V niektorých krajinách je udelenie licencie spojené s určitým stupňom spoločenskej zodpovednosti;
- z teoretického hľadiska by súkromné médiá ako celok mali zabezpečiť pluralizmus informácií, názorov a myšlienok. Existencia viacerých nezávislých médií s rozličným redakčným zameraním môže slúžiť pri vytváraní pluralitného systému informácií a prístupu (vonkajší pluralizmus);
- nech majú súkromné médiá akýkoľvek stupeň slobody, novinári by mali dodržiavať profesionálne štandardy a profesionálnu etiku;
- súkromné tlačené médiá nie sú viazané osobitnými volebnými predpismi, ktoré sa týkajú rozdelenia priestoru medzi politické sily. Novinári by však mali dodržiavať profesionálne štandardy a profesionálnu etiku.

CDL-AD(2009)031, usmernenia o analýze médií počas pozorovacích misií pripravené Úradom OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva a Benátskou komisiou prijaté Radou pre demokratické voľby na 29. zasadnutí (11. jún 2009) a Benátskou komisiou na jej 79. plenárnom zasadnutí (Benátky, 12. – 13. jún 2009), ods. 26 – 28 a ods. 58.



## IV. Rovnosť príležitostí a médiá

### A. Prístup politických strán a kandidátov k médiám

Rovnosť príležitostí musí byť garantovaná politickým stranám, ako aj jednotlivým kandidátom. Znamená to neutrálny prístup štátnych orgánov, predovšetkým pokiaľ ide o:

- i. volebnú kampaň;
- ii. pokrytie médiami, predovšetkým verejnoprávnymi médiami.

V závislosti od subjektu rovnosť môže byť striktná alebo proporcionálna. Ak je striktná, s politickými stranami sa zaobchádza rovnako bez ohľadu na ich súčasnú silu v parlamente alebo podporu voličov. Ak je proporcionálna, s politickými stranami sa musí zaobchádzať podľa ich výsledkov vo voľbách. Rovnosť príležitostí sa primárne uplatňuje vo vysielaní rádii a televízií, pri verejných financiách a iných formách podpory.

*Rovnosť príležitostí* má byť zaručená medzi politickými stranami a kandidátmi a mala by nútiť štát k tomu, aby bol voči nim nestranný a uplatňoval ten istý zákon na všetkých jednotne. Požiadavka *neutrality* sa predovšetkým vzťahuje na *volebnú kampaň, pokrytie médiami*, a to predovšetkým verejnoprávnymi médiami. To znamená, že existujú dva rôzne interpretácie rovnosti: „striktná“ alebo „proporcionálna“ rovnosť. „Striktná“ rovnosť znamená, že s politickými stranami sa zaobchádza rovnako bez ohľadu na ich súčasnú silu v parlamente alebo podporu voličov. Uplatňuje sa pri používaní verejných zariadení na účely predvolebnej kampane (napríklad vylepovanie plagátov, poštové služby a podobné služby, verejné demonštrácie, verejné zasadačky). „Proporcionálna“ rovnosť znamená, že s politickými stranami sa zaobchádza v závislosti od počtu získaných hlasov. Rovnosť príležitostí, či už striktná alebo proporcionálna, sa primárne uplatňuje vo vysielaní rádii a televízií, pri verejných financiách a iných formách podpory. Niektoré formy podpory môžu byť na jednej strane subjektom striktnej rovnosti a na druhej strane subjektom proporcionálnej rovnosti.

Základnou myšlienkou je to, aby mali hlavné politické sily možnosť vyjadriť svoje názory v hlavných médiách krajiny a všetkým politickým stranám by malo byť dovolené usporadúvať stretnutia, a to aj na verejných miestach, rozdávať informačný materiál a uplatňovať svoje právo na vylepovanie volebných plagátov. Všetky tieto práva musia byť regulované jasne, s náležitým rešpektovaním slobody prejavu a akékoľvek porušenie pri ich dodržiavaní či už štátnymi orgánmi, alebo účastníkmi kampane by malo podliehať primeraným sankciám. K dispozícii musia byť rýchle opravné prostriedky na navrátenie stavu pred voľbami. Faktom je, že neschopnosť médií poskytnúť informácie o volebnej kampani a kandidátoch nestranne je počas volieb jedným z najčastejších nedostatkov. Najdôležitejším krokom je zostaviť zoznam mediálnych organizácií v každej krajine a zabezpečiť, aby sa kandidátom a stranám poskytol dostatočne vyvážený rozsah vysielacieho času alebo reklamného priestoru, a to aj v štátnom rádiu a televíznej stanici.

Právna úprava by v súlade so slobodou slova mala zabezpečiť to, aby sa zabezpečil minimálny prístup k súkromnoprávnym audiovizuálnym médiám, pokiaľ ide o volebnú kampaň a reklamu, a to pre všetkých účastníkov volebnej kampane.

CDL-AD(2002)23rev, Kód dobrej praxe vo volebných veciach, usmernenia a výkladová správa prijatý Benátskou komisiou na jej 25. plenárnom zasadnutí (Benátky, 18. – 19. október 2002), ods. I bod 2 a 3, písm. a) a b); ods. 18 – 20.

Štátne orgány musia dodržiavať svoju povinnosť byť nestranné. Týka sa to predovšetkým:

i. médií.

CDL-AD(2002)23rev, Kód dobrej praxe vo volebných veciach, usmernenia a výkladová správa, prijatý Benátskou komisiou na jej 25. plenárnom zasadnutí (Benátky, 18. – 19. október 2002), ods. 1 bod 3.1 písm. a) bod i.

Prístup k masmédiám je jedným z hlavných prostriedkov, ktoré politické strany vyhľadávajú počas volebnej kampane. Právne predpisy upravujúce prístup strán a kandidátov k verejnoprávnym médiám by mali byť v súlade so zabezpečením rovnosti príležitostí nediskriminačné a mali by zabezpečiť rovné zaobchádzanie.

Zásada rovnosti pred zákonom vo vzťahu k médiám sa vzťahuje nie len na časový rozsah daný stranám a kandidátom, ale aj na načasovanie a umiestnenie takého priestoru. Zákon by ma stanoviť požiadavky na rovnaké zaobchádzanie a tým predísť tomu, aby sa hlavný vysielač čas prideliť len niektorým stranám a ostatným stranám sa prideliť vysielač čas neskoro večer alebo mimo hlavného vysielačieho času.

Splnenie registračných podmienok možno zohľadniť ako predpoklad pre udelenie slobodného prístupu k médiám, takýto systém pridelovania vysielačieho času však nemôže byť prostriedok diskriminácie voči neregistrovaným stranám (v jurisdikciách, v ktorých sa takéto útvary môžu zúčastniť volieb) alebo nezávislým kandidátom. Osobitné pravidlá týkajúce sa metód pridelovania vysielačieho času však môžu byť vo svojej podstate prínosom pre strany, ktoré prešli registračným procesom.

CDL-AD(2010)024, usmernenie k úprave politických strán prijaté OBSE/ODIHR a Benátskou komisiou na jej 84. plenárnom zasadnutí (Benátky, 15. – 16. október 2010), ods. 148 – 150.

Kandidáti a politické strany majú právo oznámiť svoj politický program a svoje názory. Politici by mali mať prístup k médiám, aby mohli voličov informovať a o ich politike a názoroch vo vzťahu k verejným veciam. Médiá poskytujú priestor, v ktorom môžu kandidáti diskutovať. Spôsob realizácie tohto práva sa bude odlišovať v závislosti od počtu kandidátov; ustanovení týkajúcich sa verejnoprávných a súkromných médií; druhu volieb; kultúrnych a politických tradícií krajiny; a od druhu média. Kandidáti sa môžu objaviť v rôznych formátoch a môžu mať prístup k médiám rôznymi spôsobmi; na čom v skutočnosti záleží, že by mali mať možnosť informovať voličov o svojej politike a že nie sú nijako diskriminovaní.

Zatiaľ čo politické strany a kandidáti využívajú svoje právo na prístup k médiám, nemali by ho zneužívať. Politici by si mali uvedomiť, že ich právo na prístup k médiám by nemal limitovať alebo poškodzovať slobodu prejavu novinárov. Politické strany a kandidáti by mali k médiám pristupovať zodpovedne a nemali by zneužiť svoje postavenie na získanie väčšej alebo priaznivejšej pozornosti médií. Jedným zo základných zásad stojacich za slobodou prejavu novinárov je ich skutočná nezávislosť od tlaku zo strany vládnych alebo súkromných

záujmových skupín alebo štátnych orgánov. Majitelia a manažéri mediálnych spoločností napojených na politické strany by nemali zneužívať svoje postavenie na to, aby tlačili na novinárov, aby uprednostnili konkrétnu politickú stranu alebo kandidáta.

CDL-AD(2005)032, usmernenia o analýze médií počas pozorovacích misií pripravené v rámci spolupráce medzi Úradom OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva, Benátskou komisiou Rady Európy, Generálnym riaditeľstvom pre ľudské práva a Európskou komisiou prijaté Radou pre demokratické voľby na 14. zasadnutí (Benátky, 20. október 2005) a Benátskou komisiou na jej 64. plenárnom zasadnutí (Benátky, 21. – 22. október 2005) ods. 2 (3) bod 2.

## **B. Bezplatný vysielací čas a platená politická reklama**

Právna úprava by v súlade so slobodou slova mala zabezpečiť to, aby sa zabezpečil minimálny prístup k súkromnoprávnym audiovizuálnym médiám, pokiaľ ide o volebnú kampaň a reklamu, a to pre všetkých účastníkov volebnej kampane.

CDL-AD(2002)23rev, Kód dobrej praxe vo volebných veciach, usmernenia a výkladová správa prijaté Benátskou komisiou na jej 25. plenárnom zasadnutí (Benátky, 18. – 19. október 2002), ods. I bod 2(3) písm. c).

Rozdelenie bezplatného vysielacieho času je integrálne pre zabezpečenie toho, aby každá strana vrátane malých strán mala možnosť prezentovať svoj program voličom naplno. Hoci medzinárodné právo neupravuje rozdelenie bezplatného vysielacieho času vo verejnoprávnych médiách, dôrazne sa odporúča, aby bolo takéto ustanovenie zahrnuté do príslušných právnych predpisov ako dôležitý prostriedok na zabezpečenie informovanosti voličov. Ak je to možné, bezplatný vysielací čas musí byť rozdelený medzi všetky strany spravodlivo a v súlade so zásadou rovnosti pred zákonom.

CDL-AD(2010)024, usmernenie k úprave politických strán prijaté OBSE/ODIHR a Benátskou komisiou na jej 84. plenárnom zasadnutí (Benátky, 15. – 16. október 2010), ods. 147.

Štandard rovnakých podmienok vo volebnej kampani pre všetkých kandidátov zahŕňa v sebe právo na prístup k rovnakej sadzbe za volebnú reklamu ponúkanú politickým stranám a kandidátom a tiež podobný čas a umiestnenie reklamy.

CDL-AD(2010)013, spojené stanovisko k volebnému zákonu Gruzínska v znení predpisov z marca 2010 prijaté Radou pre demokratické voľby na jej 33. zasadnutí a Benátskou komisiou na jej 83. plenárnom zasadnutí (Benátky, 4. jún 2010), ods. 48.

V mnohých krajinách je bežné, aby verejnoprávne médiá ponúkali bezplatný vysielací čas politickým stranám a kandidátom na komunikáciu s voličmi. Považuje sa to za priamu formu komunikácie medzi politikmi a voličmi bez akejkoľvek sprostredkovateľskej úlohy médií. Jedným z výhod ponúkaného bezplatného vysielacieho času je poskytnúť malým stranám alebo kandidátom možnosť vystúpiť v rámci svojej volebnej kampane, keďže inak by nemali výrazné pokrytie v médiách.

- Strany a kandidáti by mali mať priamy prístup k médiám bez poplatkov. Neregistrované strany alebo kandidáti by nemali byť vylúčení z bezplatného

vysielacieho času. Pridelený čas by mal byť dostatočný na to, aby mohli kandidáti efektívne komunikovať s verejnosťou a objasniť im svoj volebný program;

- rozdelenie vysielacieho času môže byť rovnaké alebo proporcionálne podľa osobitných okolností volieb. Ak je počet strán vo voľbách limitovaný, možno aplikovať striktnú rovnosť;
- ak je počet strán a kandidátov vo voľbách vysoký, možno použiť proporcionálny prístup. Kritériá pre definovanie proportionality môžu byť rôzne: počet hlasov v predchádzajúcich voľbách rovnakého druhu, počet kresiel v parlamente, volebný prah založený na počte kandidatúr v minimálnom počte volebných obvodov.
- tie časti, v ktorých kandidáti a politické strany priamo komunikujú s voličmi, by sa mali vysielat'/publikovat' vtedy, keď je pravdepodobnosť, že to zasiahne najširšie publikum. Aj tu sa musí dodržiavať zákaz diskriminácie. Nie je prijateľné vysielat' oznamy niektorých kandidátov neskoro v noci alebo skoro ráno, zatiaľ čo iným kandidátom je umožnené vystúpiť v hlavnom vysielacom čase;
- proces prideľovania bezplatného vysielacieho času musí byť spravodlivý a transparentný. Pri poradí vystupujúcich sa má garantovať, že nebude žiadna strana diskriminovaná oproti inej strane;
- nezávislý orgán schopný efektívne a promptne napraviť akékoľvek porušenia by mal sledovať, či nedôjde k porušeniu predpisov upravujúcich rozdelenie bezplatného vysielacieho času;
- súkromné elektronické médiá zvyčajne nie sú povinné prideľovať kandidátom bezplatný vysielací čas. Keď sa však rozhodnú ponúknuť kandidátom bezplatný vysielací čas alebo sú k tomu zaviazaní zákonom, mali by dodržiavať rovnaké princípy, ktoré regulujú verejnoprávnych vysielateľov.

Platená politická reklama ponúka ďalšiu možnosť politickým stranám a kandidátom rozširovať svoje oznamy prostredníctvom médií. Hoci voliči bez pochyb potrebujú toľko informácií o kandidátoch, koľko je potrebné pre ich informované rozhodnutie, platená reklama môže poskytnúť neprimeranú výhodu tým stranám alebo kandidátom, ktorí si môžu dovoliť kúpiť viac vysielacieho času alebo priestoru. Hoci je platená politická reklama široko akceptovaná v tlačených médiách, mnohé štáty ich nepovoľujú vo vysielacom čase elektronických médií.

Platená reklama by mala spĺňať niektoré základné pravidlá:

- malo by sa zaručiť rovnaké zaobchádzanie so všetkými kandidátmi tým, že sa im ponúknu pevné a rovnocenné sadzby;
- sadzby za požadované časové rozpätie v rámci časového plánu vysielania by mali byť spravodlivé;
- médiá by mali jasným spôsobom upozorniť na platenú reklamu alebo stranami sponzorovaný programový blok, aby voliči vedeli o povahe programu.

Možno stanoviť obmedzenia na množstvo platenej reklamy, ktoré si môžu politické strany zakúpiť, rovnako ako možno obmedziť vysielací čas, počas ktorého môžu médiá tieto reklamy vysielat'. Ďalším spôsobom regulácie platenej politickej reklamy je obmedziť výdavky

politických strán a kandidátov na kampaň. V niektorých prípadoch môže štát na posilnenie princípu rovnosti povoliť reklamu a rozhodnúť sa ju financovať.

V prípade tlačенých médií nepredstavuje platená reklama taký veľký problém. Napriek tomu by mala tlač konať v súlade s princípom rovnosti príležitostí: platená reklama má byť garantovaná na základe rovnosti všetkým kandidátom tým, že sa im ponúknu pevné a rovnaké sadzby. Tlačené médiá by mali označiť platenú reklamu jasným spôsobom. Obmedziť možno množstvo platenej reklamy, ktorú si môžu politické strany zakúpiť, rovnako ako možno obmedziť počet platených strán na deň.

CDL-AD(2009)031, usmernenia o analýze médií počas pozorovacích misií pripravené Úradom OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva a Benátskou komisiou prijaté Radou pre demokratické voľby na 29. zasadnutí (11. jún 2009) a Benátskou komisiou na jej 79. plenárnom zasadnutí (Benátky, 12. – 13. jún 2009), ods. 60 – 61.

Platená politická reklama je jednou z možností, ktoré majú politické strany a kandidáti na šírenie svojich názorov prostredníctvom médií. V štátoch, v ktorých si môžu politické strany a kandidáti kupovať reklamný priestor pre volebné účely, je namieste požiadavka na ustanovenie regulačného rámca. Platená reklama môže predstavovať nespravodlivú výhodu pre tie politické strany a kandidátov, ktorý si môžu dovoliť zaplatiť viac vysielacieho času alebo priestoru. Ak je platná reklama povolená, mala by podliehať základným pravidlám:

- malo by sa zaručiť rovnaké zaobchádzanie so všetkými kandidátmi tým, že sa im ponúknu pevné a rovnocenné sadzby;
- médiá by mali jasným spôsobom upozorniť na platenú reklamu alebo stranami sponzorovaný programový blok, aby voliči vedeli o povahe programu;
- možno obmedziť množstvo plateného vysielacieho času, ktorý majú politické strany povolené zakúpiť;
- v prípade tlačéných médií nepredstavuje platená reklama taký veľký problém. Napriek tomu by mala tlač konať v súlade s princípom rovnosti príležitostí: platená reklama má byť garantovaná na základe rovnosti všetkých kandidátom tým, že sa im ponúknu pevné a rovnaké sadzby. Obmedziť možno množstvo platenej reklamy, ktorú si môžu politické strany zakúpiť, rovnako ako možno obmedziť počet platených strán na deň.

CDL-AD(2004)047, správa o monitoringu médií počas volebnej pozorovacej misie, prijatá Radou pre demokratické voľby na jej 10. zasadnutí (Benátky, 3. a 4. decembra 2004) ods. 62 a 63.

Úrad OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva (ďalej aj „OBSE/ODIHR“) odporúča prijať právnu úpravu, ktorá bude vyžadovať, aby bol platený obsah v politických reklamách jasne označený, a ktorá by zakazovala skrytú reklamu. Hoci návrh Kódexu neobsahuje zákaz skrytej reklamy, čl. 179 hovorí: „*Pri vysielaní, publikovaní alebo šírení platenej propagácie volebnej kampane poskytovateľa mediálnych služieb ich oddelia vizuálnymi, zvukovými alebo priestorovými prostriedkami a primeraným spôsobom uvedú, že materiál je platený.*“

CDL-AD(2014)001, spojené stanovisko k návrhu volebného zákona Bulharska prijaté Radou pre demokratické voľby na jej 47. zasadnutí (Benátky 20. marca 2014) a Benátskou komisiou na jej 98. plenárnom zasadnutí (Benátky, 21. – 22. marec 2014), ods. 60.

Ústava kombinuje striktnú rovnosť a proporcionálnu rovnosť spomínanú v ods. 18 vykonávacej správy ku Kódexu dobrej praxe vo volebných veciach. Článok 41 ústavy Mexika prísne zakazuje platenú propagandu v rádiu a televízii. Navyše ods. g) spomínaného článku hovorí, že politické strany si nemôžu zakúpiť vysielací čas v televízii a rádiu sami alebo prostredníctvom tretej osoby. Žiada súkromná osoba alebo právnická osoba nemôže kúpiť vysielací čas v televízii alebo rádiu s cieľom ovplyvniť politické preferencie alebo na propagáciu určitého kandidáta či strany.

Tento zákaz, ktorý sa týka najmä slobody médií obchodovať, spĺňa požiadavky stanovené medzinárodnými ľudsko-právnymi štandardmi. V skutočnosti je zákaz uložený na základe zákona: je vo všeobecnom záujme a rešpektuje zásadu proporcionality. Cieľ zákazu je legitímny, keďže smeruje k zabezpečeniu rovnosti bez toho, aby ohrozil slobodu slova. Je potrebné zdôrazniť, že mexická legislatíva výslovne neustanovuje neutralitu a objektivitu rádií a televízie. Obe požiadavky možno dedukovať z iných zákonných a ústavných zákazov, ako je napríklad zákaz platenej propagandy a definície volebnej kampane, ktoré sú analyzované vyššie, alebo z limitov volebného financovania. Hlavným prostriedkom, ktorý zabezpečí, že médiá nezasiahnu do volebnej kampane a neporušia rovnosť v prospech alebo proti niektorým kandidátom, je Federálny volebný inštitút.

CDL-AD(2013)021, stanovisko k volebnému zákonu Mexika prijaté Komisiou pre demokratické voľby na jej 45. zasadnutí (Benátky, 13. jún 2013) a Benátskou komisiou na jej 95. plenárnom zasadnutí (Benátky, 14. – 15. jún 2013), ods. 41 a 42.

Aby sa zabezpečila transparentnosť a otvorenosť, každá politická reklama publikovaná v tlačенých médiách alebo vysielaná v médiách by mala obsahovať oznámenie, ktorá politická strana, zoskupenie alebo kandidát za ňu zaplatil. Ide o dôležité opatrenie, ktoré dáva dôležitú informáciu voličom a umožňuje tiež externé monitorovanie výdavkov na kampaň.

CDL-AD(2013)002, spojené stanovisko k návrhu zákona Moldavskej republiky o financovaní politických aktivít a volebnej kampane prijaté Radou pre demokratické voľby na jej 44. zasadnutí (Benátky, 7. marec 2013) a Benátskou komisiou na jej 94. plenárnom zasadnutí (Benátky 8. – 9. marec 2013).

Kódex ustanovuje, že požiadavka rovnakého zaobchádzania sa použije len na „kvalifikované“ subjekty vo voľbách. „Nekvalifikované“ subjekty musia preukázať podporu verejnosti prostredníctvom výsledkov prieskumu, aby tak mohli využiť bezplatný vysielací čas/priestor. To potenciálne obmedzuje schopnosť nových politických strán súťažiť na rovnakom základe.

CDL-AD(2010)013, spojené stanovisko k volebnému zákonu Gruzínska v znení predpisov z marca 2010 prijaté Radou pre demokratické voľby na jej 33. zasadnutí a Benátskou komisiou na jej 83. plenárnom zasadnutí (Benátky, 4. jún 2010), ods. 47.

Ak štát dovoľí politickú reklamu v médiách počas volieb, musí zabezpečiť, že všetky politické strany majú možnosť kúpiť si reklamu za rovnakých podmienok a za rovnaké sadzby. *„Benátska komisia a OBSE/ODIHR odporúčajú, aby čl. 80 ods. 3 bol novelizovaný tak, aby všetky politické strany a kandidáti mali možnosť kúpiť si politickú reklamu za rovnakých podmienok a za rovnaké sadzby.“*

CDL-AD(2009)005, spojené stanovisko k volebnému zákonu Albánskej republiky prijaté Benátskou komisiou na jej 878. plenárnom zasadnutí (Benátky, 13. – 14. marec 2009), ods. 32.

Zásada rovnosti podmienok volebnej kampane pre všetkých kandidátov zahŕňa právo mať prístup k rovnakým sadzbám za volebné reklamy pre všetky politické strany a kandidátov a že časy premietania a umiestnenie reklamy budú za rovnakých podmienok. Táto garancia sa neobjavila vo volebnom zákone Gruzínska alebo iných zákonoch týkajúcich sa médií. Počas prezidentských a parlamentných volieb v roku 2008 navyše sadzby za volebné reklamy narástli do astronomickéj výšky (približne desaťnásobok za nevolebnú reklamu) a to tak, že strany a kandidáti s nižšími financiami nemali možnosť využiť politickú reklamu. Vysoký nárast ceny za volebnú reklamu vskutku vytvoril nerovné podmienky volebnej kampane pre všetkých kandidátov.

CDL-AD(2009)001, spojené stanovisko k volebnému zákonu Gruzínska po zmene z júla 2008 prijaté Radou pre demokratické voľby na jej 26. zasadnutí (Benátky, 18. október 2009) a Benátskou komisiou na jej 77. plenárnom zasadnutí (Benátky, 12. – 13. december 2008), ods. 62.

## **V. Právna úprava médií počas volebnej kampane**

### **A. Právna úprava mediálneho pokrytia**

Pretrvávajúci problém počas volebnej kampane predstavuje otázka, do akej miery by mali byť médiá regulované pri pokrývaní politických strán a kandidátov. Mediálne pokrytie volieb zahŕňa rôzne a zložité otázky, ktoré možno vyriešiť právnou úpravou alebo samoreguláciou alebo dokonca môžu ostať neregulované.

Jednou z otázok, ktoré treba riešiť, je potreba externej regulácie alebo samoregulácie. Novinári väčšinou nemajú v oblúbe akékoľvek vonkajšie obmedzenia alebo iné obmedzenia zasahujúce do ich redakčnej voľnosti. Na druhej strane autonómia systému médií by bola dostatočná na ochranu novinárov a redaktorov pred tlakom a vplyvom politických orgánov. V takých prípadoch môže externá úprava garantovať právo voličov a kandidátov dostávať nestranné informácie.

Byť súčasťou vlády znamená viac pozornosti zo strany médií kvôli ich potrebe pokrývať činnosť vlády, čo sa môže týkať verejných podujatí, stretnutí a realizácie politik. Podujatia môžu byť skutočné a relevantné (napríklad štátne oslavy alebo výročia), skutočné, ale okrajové (napríklad otváranie verejných budov), a pseudo podujatia (udalosti vytvorené vládou alebo riadené vládou s cieľom získať lepšie alebo širšie mediálne pokrytie). Vláda je tiež hlavným tvorcom politik a mediálne pokrytie je dôležité na udržanie informovanosti verejnosti.

Zástupcovia výkonnej moci by mali konať v záujme celého národa, ale na druhej strane, zväčša sú to zástupcovia politických strán. Táto dvojaká identita sa stáva problematickou predovšetkým počas volebnej kampane vo vzťahu k dvom právam: k právu na rovnaký prístup kandidátov (právo, ktoré musí byť vyvážené so slobodou a povinnosťou médií pokrývať činnosť vlády) a k právu na rovnaké zaobchádzanie s kandidátmi. Správy týkajúce sa doterajšej vlády môžu byť niekedy ukázané v pozitívnom svetle z dôvodu mediálneho

pokrytia týchto udalostí (napríklad oficiálne stretnutia, medzinárodný summit, atď.).

CDL-AD(2009)031, usmernenia o analýze médií počas pozorovacích misií pripravené Úradom OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva a Benátskou komisiou prijaté Radou pre demokratické voľby na 29. zasadnutí (11. jún 2009) a Benátskou komisiou na jej 79. plenárnom zasadnutí (Benátky, 12. – 13. jún 2009), ods. 52 – 55.

Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy uvádza, že „*Ak to neustanovuje samoregulácia, členské štáty by mali prijať opatrenia, podľa ktorých by mali byť verejnoprávne médiá a súkromné médiá počas obdobia volieb obzvlášť spravodlivé, vyvážené a nestranné pri prinášaní správ a v programoch o aktuálnych udalostiach vrátane diskusných programov, ako sú interview alebo debaty. Benátska komisia a OBSE/ODIHR odporúča, aby sa právne normy novelizovali tak, aby verejnoprávne médiá poskytovali komplexné informácie o všetkých aspektoch volebného procesu prostredníctvom rôznych programov, mimo bezplatného vysielacieho času, s cieľom vytvoriť fórum na diskusiu všetkých kandidátov. Odporúča tiež to, aby tieto právne normy novelizovali tak, aby verejnoprávne médiá boli povinné zaobchádzať so všetkými kandidátmi za rovnakých podmienok nielen počas volebných programov, ale aj počas ostatných programov vrátane vysielania správ. Ďalej sa tiež odporúča, aby sa súkromné médiá povzbudzovali k vytváraniu informačných programov a diskusných programov medzi politickými stranami alebo kandidátmi.*“

CDL-AD(2010)013, spojené stanovisko k volebnému zákonu Gruzínska v znení predpisov z marca 2010 prijaté Radou pre demokratické voľby na jej 33. zasadnutí a Benátskou komisiou na jej 83. plenárnom zasadnutí (Benátky, 4. jún 2010), ods. 49.

Pokiaľ ide o prinášanie správ o politických stranách, ktoré nie sú v parlamente, čl. 81 ods. 4 [Kódexu dobrej praxe vo volebných veciach] umožňuje použitie „profesionálnych kritérií platných pre správy“, ale len ak tieto profesionálne kritériá nemajú za následok „dlhší vysielací čas ako majú parlamentné strany“. Vyvoláva to obavy, keďže občania by mali mať právo dostávať správy a informácie. Článok 81 ods. 4 tiež vyvoláva obavy, keďže štát by nemal sám určovať mediálny obsah alebo vykonávať politickú moc či vplyv na určovanie mediálneho obsahu. Hodnota správ by mala byť určená na základe profesionálnych štandardov, a nie na základe stupňa politickej moci alebo vplyvu, ktorý má konkrétna politická strana.

CDL-AD(2009)005, spojené stanovisko k volebnému zákonu Albánskej republiky prijaté Benátskou komisiou na jej 78. plenárnom zasadnutí (Benátky, 13. – 14. marec 2009), ods. 35.

## **B. Obmedzenie slobody prejavu**

Faktom je, že mnohé krajiny majú právne obmedzenia týkajúce sa slobody prejavu, ktoré, ak sú interpretované reštriktívne, môžu byť akceptovateľné – ale môžu byť zneužívané v krajinách bez liberálnej a demokratickej tradície. V teórii tieto obmedzenia majú predchádzať „zneužívaniu“ slobody prejavu tým, že zabezpečia napríklad to, aby kandidáti a verejné orgány neboli hanobené a dokonca ochraňujú ústavný systém. V praxi však môžu viesť k cenzúre akéhokoľvek vyhlásenia, ktoré je kritické ku vláde alebo žiada ústavnú zmenu, hoci toto je pravá podstata demokratickej diskusie. Európske štandardy sú porušené



napríklad volebným zákonom, ktorý zakazuje urážanie alebo ohováranie úradníkov alebo kandidátov v dokumentoch ku volebnej kampani, za trestný čin považuje rozširovanie hanlivých informácií o kandidátoch, a ktorí robí z kandidátov zodpovedné osoby za určité trestné činy spáchané ich podporovateľmi. Trvanie na tom, aby materiály určené na používanie vo volebnej kampani museli byť predložené volebnej komisii s uvedením organizácie, ktorá ich objednala a vyrobila a s uvedením počtu kópií a dňa zverejnenia, predstavuje neprijateľnú formu cenzúry, najmä ak sú volebné komisie povinné podniknúť kroky proti nezákonným alebo nepresným publikáciám. To platí o to viac vtedy, ak sú pravidlá zakazujúce nevhodné využívanie médií počas volebnej kampane pomerne nejasné.

CDL-AD(2002)23rev, Kód dobrej praxe vo volebných veciach, usmernenia a výkladová správa, prijatý Benátskou komisiou na jej 25. plenárnom zasadnutí (Benátky, 18. – 19. október 2002), ods. I bod 2 a 3, písm. a) a b); ods. 61.

Média by nemali byť zodpovedné za publikáciu nezákonných vyhlásení vyslovených politikmi, ak tieto vyhlásenia nepodporujú. Medzinárodné dohovory a zmluvy explicitne klasifikujú obhajovanie nenávisti, diskriminácie a ohovárania ako nezákonné vyhlásenia a ako také ich zakazujú. Zodpovednosť by sa však mala pripísať jedine osobe, ktorá takéto vyhlásenia robí bez toho, aby boli médiá zodpovedné za ich zverejňovanie. *„Považovať médiá zodpovedné za prejav, hoci ten prejav porušuje medzinárodné štandardy, si vyžaduje od redaktorov, aby predbežne prehládávali všetky výstupy a kvôli nepresnosti štandardov vystupovali ako tí, čo vykonávajú cenzúru. Počas obdobia volieb, keď je kľúčové, aby politické strany mohli publikovať svoje volebné programy... rôzne volebné práva môžu byť lepšie vyvážené tým, že za odvysielané vyhlásenia budú zodpovedné len samotné politické strany alebo jednotlivci.“* Ak sa budú médiá považovať za zodpovedné, môže ich to viesť k formám *ex ante* cenzúry alebo autocenzúry, s ktorými medzinárodné právo výslovne nesúhlasí.

Akékoľvek obmedzenie práva na slobodu prejavu by malo byť ustanovené v súlade s medzinárodnými štandardmi. Akékoľvek obmedzenie slobody prejavu by malo rešpektovať štyri základné princípy:

1. legalita: každé obmedzenie slobody slova musí byť definované zákonom;
2. legitimita: legitímne ciele zahŕňajú zabezpečenie rešpektovania práv a slobôd iných, predchádzanie nepokojom a zločinom, ochranu národnej bezpečnosti a verejného poriadku, rovnako ako verejného zdravia a morálky;
3. nevyhnutnosť: stanovené obmedzenia sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti;
4. proporcionalita: každé ustanovenie naznačujúce obmedzenie práva na slobodu prejavu je primerané cieľu, ktorý toto ustanovenie sleduje.

CDL-AD(2005)032, usmernenia o analýze médií počas pozorovacích misií pripravené v rámci spolupráce medzi Úradom OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva, Benátskou komisiou, Radou Európy, Generálnym riaditeľstvom pre ľudské práva a Európskou komisiou prijaté Radou pre demokratické voľby na 14. zasadnutí (Benátky, 20. október 2005) a Benátskou komisiou na jej 64. plenárnom zasadnutí (Benátky, 21. – 22. október 2005) kapitola prvá, podkapitoly 1 a 2

Článok 52 ods. 2 zakazuje „zneužitie slobody médií“ a dáva celý rad príkladov, ktoré zahrňujú „použitie fotografie alebo videonahrávky zachytávajúcej politikov a vyjadrenia iných krajín a iné formy zneužitia slobody médií“. Článok 53 ods. 5 ponecháva súčasné právo na odpoveď alebo vyvrátenie urážlivých údajov „na žiadosť“ urazeného kandidáta alebo politickej strany. Tieto obmedzenia politických názorov bránia veľkej a intenzívnej kampani, ktorá je rozhodujúca pre volebnú kampaň v demokratickej spoločnosti. V kontexte politickej kampane, v ktorej robia kandidáti vedomé rozhodnutie o vstupe do verejnej sféry s cieľom uchádzať sa o verejnú funkciu, nemôže byť zákon o ochrane dobrej povesti alebo práv iných použitý na obmedzenie, zúženie alebo potlačenie osobného práva na slobodu politického prejavu.

CDL-AD(2014)019, spojené stanovisko k volebnému zákonu Kirgizskej republiky prijaté Radou pre demokratické voľby a jej 48. zasadnutí (Benátky, 12. jún 2014) a Benátskou komisiou na jej 99. plenárnom zasadnutí (13. – 14. jún 2014), ods. 87.

Zákaz vzťahujúci sa na volebnú kampaň by mal byť výslovne definovaný a musí byť dostatočne precízny. V každom prípade treba zdôrazniť, že volebná kampaň predstavuje organizovaný postup činností charakteristický opakovaním sa a všeobecným rozšírením. Preto obmedzenie týkajúce sa volebnej kampane neobmedzuje právo občanov na slobodu prejavu alebo názoru počas volebného obdobia. Počas tohto obdobia môžu skupiny a jednotlivci vyjadriť svoje politické preferencie, keďže prosté vyjadrenie myšlienky nie je uskutočnenie kampane.

CDL-AD(2013)021, stanovisko k volebnému zákonu Mexika prijaté Komisiou pre demokratické voľby na jej 45. zasadnutí (Benátky, 13. jún 2013) a Benátskou komisiou na jej 95. plenárnom zasadnutí (Benátky, 14. – 15. jún 2013), ods. 35.

Navrhovaný ods. 5 článku 27 [zákona o voľbách do Oliy Majlis] nariaďuje, že „informácie šírené médiami majú byť presné, nemajú porušovať práva a zákonom chránené záujmy kandidátov a politických strán. Zakazuje sa šírenie nepravdivých informácií a diskreditácia cti a dôstojnosti kandidátov.“. Toto ustanovenie vzbudzuje obavy z niekoľkých dôvodov. Po prvé, časti tohto ustanovenia odkazujúce na „nepravdivé informácie“ a „diskreditovanie cti a dôstojnosti kandidátov“ je otvorené subjektívnym výkladom. Po druhé, aplikáciou týchto ustanovení možno ohroziť neodôvodnené obmedzenie slobody prejavu, ktoré je obzvlášť znepokojujúce, keďže ústavné záruky práva na slobodu prejavu sú formulované veľmi všeobecne a umožňujú zákonné obmedzenia.<sup>6</sup> Takéto široké obmedzenia slobody prejavu môžu brániť veľkej a intenzívnej kampani, ktorá je rozhodujúca pre volebný proces, a z toho dôvodu nie sú v súlade s medzinárodnými štandardmi.

CDL-AD(2012)025, spojené stanovisko k navrhovaným zmenám a dodatkom k zákonu o voľbách do Oliy Majlis Uzbekistanu a o voľbách do regionálnych, okresných a mestských zastupiteľstiev (Kengesh) Uzbekistanu“ prijaté Benátskou komisiou na jej 93. plenárnom zasadnutí (Benátky, 14. – 15. december 2012), ods. 27.

Článok 67 ods. 9 [navrhovaného zákona č. 3366 o voľbách do parlamentu Ukrajiny] zakazuje „šírenie úmyselne nepresných alebo urážlivých informácií o politickej strane, ktorá sa zúčastňuje volieb alebo o kandidátovi vo voľbách do parlamentu“. Toto obmedzenie slobody prejavu a politického názoru predchádza veľkej a intenzívnej kampani, ktoré je pre

demokraciu rozhodujúca. Zatiaľ čo cieľ čl. 67 ods. 9 [navrhovaného zákona č. 3366 o voľbách do parlamentu Ukrajiny] je pochopiteľný, je extrémne ťažké, ak aj nie nemožné určiť, či je informácia úmyselne nepresná, čo môže viesť k nesprávnemu použitiu ustanovenia. Navyše, vláda môže mimo politickej kampane obmedziť slobodu prejavu s cieľom ochrániť dobrú povesť alebo práva iných. Okrem toho čl. 67 ods. 25 navrhovaného zákona predpokladá, že zodpovedným za takého vyhlásenia sú okrem osôb, ktoré urobili tieto vyhlásenia, aj médiá, ktoré ich zverejnili. Toto ustanovenie by skutočne narušilo právo médií na slobodu prejavu a ich úlohu informátora.

CDL-AD(2009)028, spojené stanovisko k návrhu zákona č. 3366 o voľbách do parlamentu Ukrajiny prijaté Benátskou komisiou a OBSE/ODIHR prijaté Radou pre demokratické voľby na jej 29. zasadnutí (Benátky, 11. jún 2009) a Benátskou komisiou na jej 79. plenárnom zasadnutí (Benátky, 12. – 13. jún 2009), ods. 52.

### **C. Obdobie volebného moratória**

Volebné moratórium alebo tzv. deň na úvahu a krátky časový úsek (zvyčajne deň) predchádzajúci voľbám, ktorý má voličom umožniť absorbovať a stráviť všetky získané informácie počas volebnej kampane a urobiť rozhodnutie bez tlaku. Počas tohto obdobia je zakázané šíriť akékoľvek volebné informácie.

CDL-AD(2009)031, usmernenia o analýze médií počas pozorovacích misií pripravené Úradom OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva a Benátskou komisiou prijaté Radou pre demokratické voľby na 29. zasadnutí (11. jún 2009) a Benátskou komisiou na jej 79. plenárnom zasadnutí (Benátky, 12. – 13. jún 2009), ods. 64.

Ponachádza sa zákaz začať s volebnou kampaňou do momentu, kým sa kandidát nezaregistruje. Ako je spomenuté v ods. 45 spojeného stanoviska z roku 2007, tento zákaz predstavuje zbytočné obmedzenie práva na slobodu prejavu a nemal by sa uplatňovať na obmedzenie normálnej politickej diskusie a aktivity. Jediné obmedzenie, ktoré je dôvodné, je obmedzenie využitia bezplatného vysielacieho času/priestoru a verejných priestorov na vylepovanie plagátov a organizovaní volebných podujatí, rovnako ako výdavkov na volebné účely.

CDL-AD, spojené stanovisko k návrhu pracovného textu volebného zákona Moldavska, prijaté Radou pre demokratické voľby na jej 33. zasadnutí (Benátky, 3. jún 2010) a Benátskou komisiou na jej 83. plenárnom zasadnutí (Benátky, 4. jún 2010), ods. 44.

### **VI. Vlastníctvo médií a pluralizmus**

Existujú dva hlavné činitele, ktoré určujú kvalitu médií počas volieb:

- nezávislosť médií – predovšetkým ich sloboda od zasahovania politických strán a iných skupín;
- ich vnútorná rôznorodosť z hľadiska obsahu, názorov a formátu.

CDL-AD(2004)047, správa o monitoringu médií počas volebnej pozorovacej misie prijatá Radou pre demokratické voľby na jej 10. zasadnutí (Benátky, 3. – 4. december 2004) a Benátskou komisiou na jej 61. plenárnom zasadnutí (3. – 4. december 2004), ods. 6.

## A. Verejnoprávne médiá

Verejnoprávne/štátne médiá sú povinné vyhotovovať spravodlivé, objektívne a vyvážené spravodajstvo o súčasnom dianí a čo sa týka správ týkajúcich sa volieb. Túto povinnosť možno uložiť buď v rámci samoregulácie alebo zákonom:

- právo na tvorbu spravodajstva je základným aspektom novinárskej tvorby. Hlavná diskusia týkajúca sa spravodajstva spočíva v tom, či má byť spravodajstvo vo verejnoprávnych médiách regulované striktne, regulované len pokiaľ ide o voľby alebo bez regulácie. V krajinách, kde má sloboda prejavu stabilnú tradíciu, politickí aktéri zvyčajne dôverujú systému, a kde je dlhodobá prax samoregulácie, nie je potrebná žiadna vonkajšia úprava. V krajinách, v ktorých chýba dôvera medzi politickými stranami, novinármi a inštitúciami, je potrebná prísnejšia regulácia na zabezpečenie ochrany verejnoprávnych médií od nedovoleného zásahu;
- pri zabezpečení rôznorodosti hlasov sú možné viaceré prístupy: názory vlády alebo väčšinovej strany by mali byť vyvážené názormi opozície; spravodajstvo o hlavných udalostiach alebo vyhláseniach robených vládnuou stranou o otázkach verejného záujmu by malo byť vyvážené spravodajstvom o názoroch opozičných strán a vice versa. Komentáre – či už hlásené moderátorom alebo vypracované externými odborníkmi – by mali byť jasne odlíšené od faktov a mali by odrážať rôznorodosť názorov.

CDL-AD(2009)031, usmernenia o analýze médií počas pozorovacích misií pripravené Úradom OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva a Benátskou komisiou prijaté Radou pre demokratické voľby na 29. zasadnutí (11. jún 2009) a Benátskou komisiou na jej 79. plenárnom zasadnutí (Benátky, 12. – 13. jún 2009), ods. 58.

Základnou myšlienkou verejnoprávneho vysielania je, že súkromný sektor nemôže zabezpečiť pluralitu v oblasti vysielania. Sila tejto myšlienky a jej následnej implementácie sa líši od okolností v jednotlivých regiónoch. Európsky model systému silného verejnoprávneho vysielateľa je v kontraste so skúsenosťami v USA, kde sú verejnoprávne médiá oveľa menej dôležité než súkromné, a tiež s modelom, ktorý existoval v ZSSR, kde ciele štátneho vysielateľa splývali s cieľmi komunistickej strany. Verejnoprávni vysielatelia majú tendenciu dodržiavať vyššie štandardy zodpovednosti, pokiaľ ide o zásady univerzálnosti, rôznorodosti a nezávislosti v porovnaní s inými vysielateľmi. Striktnejšia regulácia týchto vysielateľov je odôvodnená potrebou ochrániť ich od nežiaducich zásahov alebo kontroly zo strany vlády, čo umožňuje novinárom voľne fungovať a plniť si povinnosti voči verejnosti. Napriek tomu však v mnohých krajinách ostávajú štátni či verejnoprávni vysielatelia pod prísnu kontrolou vlády.

Hoci sa od všetkých médií očakáva, že ponúknu zodpovedné a poctivé spravodajstvo, je mimoriadne dôležité, aby štátne/verejnoprávne médiá dodržiavali prísnejšie normy, pretože patria všetkým občanom. Občania platia poplatky a verejnoprávne médiá majú právnu a morálnu povinnosť slúžiť záujmom celej verejnosti, a nie straníckym alebo súkromným záujmom. Použitie štátnych/verejnoprávnych médií na propagáciu určitej politickej strany alebo kandidáta je preto nelegitímna manipulácia verejnosti použitím vlastných zdrojov

verejnosti. Štátne médiá sú menej odolné voči tlaku zo strany štátnych orgánov predovšetkým v krajinách, kde sa nepremenili na skutočne nezávislých verejnoprávnych vysielateľov. Štátom kontrolovaní vysielatelia sú veľakrát paralyzovaní častými zásahmi zo strany politických autorít.

Vysielatelia financovaní z verejných zdrojov v rámci spravodajstva o voľbách poskytujú celistvý a nestaraný obraz celého politického spektra, keďže sú povinní slúžiť verejnosti a ponúkať rôznorodé, pluralistické a široké spektrum názorov.

CDL-AD(2005)032, usmernenia o analýze médií počas pozorovacích misií pripravené v rámci spolupráce medzi Úradom OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva, Benátskou komisiou Rady Európy a Generálnym riaditeľstvom pre ľudské práva a Európskou komisiou, prijaté Radou pre demokratické voľby na 14. zasadnutí (Benátky, 20. október 2005) a Benátskou komisiou na jej 64. plenárnom zasadnutí (Benátky, 21. – 22. október 2005), kapitola 2, podkapitola 4, bod 1.

Keď hovoríme o voľbách, je dôležité myslieť na to, že súčasná spoločnosť je hlavne „informovaná“ spoločnosť: voľby sa konajú vo veľmi konkrétnom kontexte, a prístup k médiám (tlač, rádio, televízia a stále viac aj internet) sú možno najlepším nástrojom pre politické strany na odovzdanie svojich oznámení voličom. Preto sú pravdepodobne hlavným zdrojom vyhľadávaným politickými stranami a súčasne aj najlacnejšou pomocou, ktorú môže štát ponúknuť tým, že im umožní prístup k verejnoprávnych médiám. Kódex dobrej praxe vo volebných veciach si vyžaduje, aby bola rovnosť príležitostí garantovaná stranám aj kandidátom rovnako, teda aby mali štátne orgány neutrálny postoj, najmä pokiaľ ide o volebnú kampaň a spravodajstvo médií, predovšetkým tých verejnoprávnych.

CDL-AD(2009)021, Kódex dobrej praxe v oblasti politických strán prijatý Benátskou komisiou na jej 77. plenárnom zasadnutí (Benátky, 12. – 13. december 2008) a vysvetľujúca správa prijatá Benátskou komisiou na 78. plenárnom zasadnutí (Benátky, 13. – 14. marec 2009), ods. 192.

V každom prípade, objektivnosť a neutralita počas volebného obdobia môžu byť dosiahnuté inými spôsobmi, ktoré rešpektujú pluralitu médií. Lepšie pokrytie verejného rádia a televízie môže byť užitočné, pokiaľ sú nezávislé od politickej moci a sú schopné informovať verejnosť neutrálnym spôsobom a pluralitne. Taktiež sa odporúča zvýšiť pluralizmus v médiách vhodnými opatreniami zameranými na zvýšenie počtu a rozmanitosti médií a limitovaním monopolu vysielania.

CDL-AD(2013)021, stanovisko k volebnému zákonu Mexika prijaté Komisiou pre demokratické voľby na jej 45. zasadnutí (Benátky, 13. jún 2013) a Benátskou komisiou na jej 95. plenárnom zasadnutí (Benátky, 14. – 15. jún 2013), ods. 49.

## **B. Súkromné médiá**

V súlade so slobodou prejavu by právne normy mali zabezpečiť určité minimum, pokiaľ ide o prístup k audiovizuálnym médiám v súkromnom vlastníctve pri volebnej kampani a reklame, a to pre všetkých, ktorí kandidujú vo voľbách.

CDL-AD(2002)023rev, Kódex dobrej praxe vo volebných veciach, usmernenia a vysvetľujúca správa prijaté Benátskou komisiou na jej 52. plenárnom zasadnutí (Benátky, 18. – 19. október 2002), čl. I, ods. 2 bod 3, písm. c).

Súkromné médiá nemôžu byť neustále regulované rovnako prísne ako verejnoprávne médiá. Výstup vo verejných médiách však môže hrať podstatnú úlohu v procese volieb. Niektoré štáty OBSE zaviedli právnu úpravu, podľa ktorej, ak sa v súkromnom médiu ponúkne vysielací čas, tak sa tak musí urobiť všetkým politickým stranám za rovnaké plnenie.

CDL-AD(2010)024, usmernenie k úprave politických strán prijaté OBSE/ODIHR a Benátskou komisiou na jej 84. plenárnom zasadnutí (Benátky, 15. – 16. október 2010), ods. 151.

Hoci sú súkromné médiá komerčným podnikom, vo všeobecnosti pre ne platia určité povinnosti (predovšetkým počas volebnej kampane). Licencia, ktorá im je poskytovaná pravidelne verejným orgánom, môže zahŕňať určité požiadavky vo vzťahu k spravodajským programom a programom o aktuálnom dianí a k vzdelávaniu voličov.

Význam súkromných médií ako zdroja informácií o volebnej kampani závisí od dôležitosti – z hľadiska dosahu, rozsahu spravodajstva a publika – týchto médií. Napríklad, ak verejnoprávne/štátne médiá samy pokrývajú celé územie štátu, zatiaľ čo súkromné médiá pokrývajú len vymedzenú územnú oblasť, ich význam je obmedzený. Naopak, v štátoch so slabou tradíciou verejnoprávnych médií sú súkromné médiá hlavným zdrojom informácií vo volebnom procese.

Súkromní vysielatelia by tiež mali v ich spravodajstve a programoch o aktuálnom dianí dodržiavať štandardy nestrannosti. Prvoradou úlohou súkromných vysielateľov nie je vyváženie zaujatosti v štátnych médiách. Vzhľadom na ich popularitu však často nahrádzajú úlohu verejnoprávnych médií tým, že ponúkajú širší obraz.

Súkromné tlačené médiá majú vo všeobecnosti väčší nárok byť stránicke než tlačené médiá financované z verejných prostriedkov a elektronické médiá. Tlačené médiá často hrajú väčšiu úlohu pri konaní vo verejnom záujme z pozície strážneho psa a pri tvorbe politických názorov než elektronické médiá. Všeobecne sa uznáva, že v tlači možno explicitne vyjadriť politický názor. Aj všeobecnú prax samoregulácie prijatú tlačenými médiami (prostredníctvom kódexu správania a tlačových rád) možno interpretovať ako dôkaz, že tlač nemusí byť viazaná pravidlami určenými vonkajšími orgánmi a že médiá vedia byť zodpovedné za svoje vlastné redakčné voľby. Z toho dôvodu tlačené médiá nemusia byť počas volebného obdobia úplne vyvážené voči kandidátom a politickým stranám; nepodliehajú takej prísnej regulácii ako elektronické médiá.

Argument používaný na zdôvodnenie tohto stanoviska spočíva v tom, že tlačené médiá neprofitujú z verejnej a limitovanej komodity, akou sú rádiové vlny. Preto je ich povinnosť nestrannosti a vyváženosti voči spoločnosti primerane nižšia, ako je povinnosť elektronických médií.

[...]

- hlavná otázka týkajúca sa súkromných médií súvisí s rovnováhou medzi ich charakterom komerčného podniku a tým, že používajú štátne verejné rádiové vlny, čo vytvára určité povinnosti v súvislosti s poskytovaným verejných služieb. V niektorých krajinách je udelenie licencie spojené s určitým stupňom spoločenskej zodpovednosti;

- z teoretického hľadiska by súkromné médiá ako celok mali zabezpečiť pluralizmus informácií, názorov a myšlienok. Existencia viacerých nezávislých médií s rozličným redakčným zameraním môže slúžiť pri vytváraní pluralitného systému informácií a prístupu (vonkajší pluralizmus);
- nech majú súkromné médiá akýkoľvek stupeň slobody, novinári by mali dodržiavať profesionálne štandardy a profesionálnu etiku;
- súkromné tlačené médiá nie sú viazané osobitnými volebnými predpismi, ktoré sa týkajú rozdelenia priestoru medzi politické sily. Novinári by však mali dodržiavať profesionálne štandardy a profesionálnu etiku.

CDL-AD(2009)031, usmernenia o analýze médií počas pozorovacích misií pripravené Úradom OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva a Benátskou komisiou prijaté Radou pre demokratické voľby na 29. zasadnutí (11. jún 2009) a Benátskou komisiou na jej 79. plenárnom zasadnutí (Benátky, 12. – 13. jún 2009), ods. 24 – 28 a ods. 58.

Hoci sú súkromné médiá komerčným podnikom, vo všeobecnosti pre ne platia určité povinnosti (predovšetkým počas volebnej kampane). Licencia, ktorá im je poskytovaná pravidelne verejným orgánom, môže zahŕňať určité požiadavky vo vzťahu k spravodajským programom a programom o aktuálnom dianí a k vzdelávaniu voličov.

Význam súkromných médií ako zdroja informácií o volebnej kampani závisí od dôležitosti – z hľadiska dosahu, rozsahu spravodajstva a publika – týchto médií. Napríklad, ak verejnoprávne/štátne médiá samé pokrývajú celé územie štátu, zatiaľ čo súkromné médiá pokrývajú len vymedzenú územnú oblasť, ich význam je obmedzený. Naopak, v štátoch so slabou tradíciou verejnoprávných médií sú súkromné médiá hlavným zdrojom informácií vo volebnom procese.

Majitelia týchto médií majú svoje strategické a politické záujmy, ktoré často prezentujú verejne a otvorene. TO môže mať vplyv na nestrannosť volebného spravodajstva. V niektorých prípadoch aj politici či členovia vlády vlastnia televízne spoločnosti alebo sú zamestnancami týchto médií.

Súkromní vysielaťelia by tiež mali v ich spravodajstve a programoch o aktuálnom dianí dodržiavať štandardy nestrannosti. Prvoradou úlohou súkromných vysielačov nie je vyváženie zaujatosti v štátnych médiách. Vzhľadom na ich popularitu však často nahrádzajú úlohu verejnoprávných médií tým, že ponúkajú širší obraz. Všetky súkromné médiá bez ohľadu na ich sledovanosť alebo tematické zameranie či platené kanály by mali ponúknuť nestranné a výstižné volebné spravodajstvo.

CDL-AD(2005)032, usmernenia o analýze médií počas pozorovacích misií pripravené v rámci spolupráce medzi Úradom OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva, Benátskou komisiou Rady Európy a Generálnym riaditeľstvom pre ľudské práva a Európskou komisiou prijaté Radou pre demokratické voľby na 14. zasadnutí (Benátky, 20. október 2005 ) a Benátskou komisiou na jej 64. plenárnom zasadnutí (Benátky, 21. – 22. október 2005 ). kapitola 2, bod 4 ods. 1.

Pokiaľ ide o súkromné médiá, je potrebné vyzdvihnúť jednu problém: hoci je všeobecne akceptované, že politické strany a kandidáti by mali mať priamy prístup k verejnoprávnym médiám, existuje diskusia napríklad o tom, či by mali byť súkromné médiá povinné uviesť

politickú reklamu všetkých účastníkov volieb. Kódex dobrej praxe vo volebných veciach zdôrazňuje, že v súlade so slobodou prejavu by právne normy mali zabezpečiť určité minimum, pokiaľ ide o prístup k audiovizuálnym médiám v súkromnom vlastníctve pri volebnej kampani a reklame, a to pre všetkých, ktorí kandidujú vo voľbách.

CDL-AD(2006)018, správa o volebných zákonoch a volebnej administratíve v Európe prijatá Radou pre demokratické voľby na jej 17. zasadnutí (Benátky, 8. – 9. jún 2006) a Benátskou komisiou na jej 67. plenárnom zasadnutí (Benátky, 9. – 10. jún 2006), ods. 114.

Benátska komisia a OBSE/ODIHR ďalej odporúčajú, aby návrh zákona jasnejšie rozlišoval medzi súkromnými a verejnoprávnymi masovými médiami, ktoré teraz zákon označuje len ako „masové médiá“. Pravidlá, ktoré môžu byť efektívne vo vzťahu k verejnoprávnym médiam nemusia byť natoľko efektívne voči súkromným médiam. Je však chvályhodné, že návrh zákona rozširuje princíp rovnosti pred štátnymi orgánmi zo štátnych médií aj na súkromné médiá, ale len pokiaľ sú tieto právne normy konštruované tak, aby neohrozili slobodu prejavu.

CDL-AD(2009)028, spojené stanovisko k návrhu zákona č. 3366 o voľbách do parlamentu Ukrajiny prijaté Benátskou komisiou a OBSE/ODIHR, prijaté Radou pre demokratické voľby na jej 29. zasadnutí (Benátky, 11. jún 2009) a Benátskou komisiou na jej 79. plenárnom zasadnutí (Benátky, 12. – 13. júna 2009), ods. 51.

## **VII. Monitorovanie médií počas volebnej kampane**

Kedykoľvek je to možné, malo by sa monitorovať celé obdobie kampane, aby sa sledovalo dodržiavanie pravidiel platných pre tento proces a pokrytie kandidátov a politických strán počas celého volebného procesu.

Je potrebné prijať rozhodnutie, ktoré televízne stanice, rádiá a noviny a aké časové obdobie elektronických médií (hlavný vysielač čas, 24 hodín, a pod.) budú monitorované. Hoci na toto rozhodnutie budú mať vplyv obmedzené zdroje, vzorka by mala poskytnúť spoľahlivé informácie o všeobecných trendoch mediálneho pokrytia.

Mediálni analytici by mali preštudovať mediálne prostredie ešte pred tým, než sa rozhodnú, ktoré médiá budú monitorované. To zahŕňa:

- počet a rozmanitosť médií v krajine,
- vlastníctvo (verejnoprávne/súkromné) médií,
- geografické rozmiestnenie (celonárodné alebo lokálne) médií,
- divákov/poslucháčov/čitateľov médií,
- hodiny vysielať alebo frekvencia publikovania médií,
- druh médií, cieľové publikum a ich vplyv na verejnosť a politickú elitu,
- počet médií, ktoré sa osobitne orientujú na etnické/jazykové menšiny žijúce v krajine.

Tieto informácie umožnia analytikom prijať rozhodnutie, čo sa týka:

- počtu monitorovaných médií: toto je prvé rozhodnutie, ktoré musia analytici urobiť. Mali by rozhodnúť v predstihu o tom, koľko staníc a novín budú pozorovať. Aby mali



dostatok porovnateľných údajov, po stanovení vzoriek, je dôležité sa ich držať a neupratovať ich počas pozorovacieho obdobia; časové obdobie monitorovania elektronických médií: pri televíznych stanicach a rádiu je základným časovým obdobím hlavný vysielač čas (18:00 – 24:00), keď majú najväčšiu sledovanosť. Výber monitorovaných časových úsekov sa môže líšiť od krajiny ku krajine podľa špecifických programových plánov a pravidiel, ktoré upravujú kampaň v médiách. Nech je zvolené akékoľvek časové obdobie, analytici by sa nemali zamerať len na hlavné správy, ale mali by si vybrať aj iné programy vysielané vo zvolenom čase. Diskusie, informatívne programy, bezplatný vysielač čas a zábavné programy môžu zohrávať úlohu pri vytváraní názoru voličov na kandidátov a politické strany. Je preto dôležité monitorovať rozloženie času medzi kandidátov aj v týchto programoch.

- typy médií, ktoré budú monitorované: kritériá na výber médií by mali vziať do úvahy vlastníctvo. Verejnoprávne médiá majú väčšie povinnosti než súkromné, keďže sú financované z verejných zdrojov, a preto by nemali byť stranícke. Monitorovanie štátnych alebo verejnoprávných médií je preto prioritné. Analytici by však mali do vzorky zahrnúť aj hlavné súkromné elektronické médiá, ktoré by mali vybrať na základe ich geografického zamerania, publika a potenciálneho vplyvu na voličov. Pokiaľ ide o tlačene médiá, monitorovať by sa mali všetky významné celoštátne denníky vybrané na základe ich geografického zamerania, čitateľov a potenciálneho vplyvu na voličov. V tých lokalitách, kde sa etnická alebo kultúrna rozmanitosť odráža v zameraní sa médií, je vhodné monitorovať malé médiá, ktoré majú značný dosah a vplyv na skupiny menších. Toto sa môže týkať aj niektorých novín, ktoré sa zameriavajú na politické alebo spoločenské elity a majú síce malý počet výtlačkov, ale majú vplyv na širšiu mediálnu komunitu.

CDL-AD(2009)031, usmernenia o analýze médií počas pozorovacích misií pripravené Úradom OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva a Benátskou komisiou prijaté Radou pre demokratické voľby na 29. zasadnutí (11. jún 2009) a Benátskou komisiou na jej 79. plenárnom zasadnutí (Benátky, 12. – 13. jún 2009), ods. 78 – 81.

Monitorovanie médií je efektívnym nástrojom na meranie toho, ako štát a politický kandidáti zaobchádzajú s médiami a ako médiá zaobchádzajú s nimi. Správne a dôveryhodné monitorovacie projekty poskytnú verejnosti referenčné kritériá na posúdenie férovosti celého volebného procesu. Monitorovanie médií je tiež dôležitým nástrojom, ktorý upozorní na prípady zásahov do redakčnej slobody médií alebo pokusov o podkopanie ich nezávislosti.

Monitorovanie médií bolo zahrnuté do metodiky OBSE/ODIHR k pozorovaniu volieb, rovnako ako do metodík iných medzinárodných organizácií Mimovládnych organizácií, či už národných alebo medzinárodných, tiež vykonávajú monitorovanie médií na rôzne účely. Vo väčšine krajín, či už ide o nové demokracie alebo staré demokracie, projekty na monitorovanie médií sa vykonávajú s cieľom poskytnutia dôkazu o činnosti médií počas volebného ale aj mimovolebného obdobia.

CDL-AD(2005)032, usmernenia o analýze médií počas pozorovacích misií pripravené v rámci spolupráce medzi Úradom OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva, Benátskou komisiou Rady Európy a Generálnym riaditeľstvom pre ľudské práva a Európskou komisiou prijaté Radou

pre demokratické voľby na 14. zasadnutí (Benátky, 20. október 2005) a Benátskou komisiou na jej 64. plenárnom zasadnutí (Benátky, 21. – 22. október 2005), zhrnutie.

Monitorovanie médií je účinným nástrojom na meranie toho, ako médiá zaobchádzajú s politickými stranami a ako politické strany zaobchádzajú s médiami. Dôveryhodné monitorovanie médií poskytuje občasom informácie o priebehu celého volebného procesu.

Aby bolo monitorovanie médií účinnejšie, je potrebné eliminovať chaos a neistotu spájanú s predpokladom, že na miesta, kde je zákon nejasný, nastupuje samoregulácia. Monitorovanie médií OBSE/ODIHR si zjavne nekladie za cieľ spätne hodnotiť obsah legislatívy, a preto sa odporúča zjednodušiť analytický rámec metódy sledovania médií z dôvodu chaotickej právnej úpravy, v ktorej viaceré demokratické štandardy nemajú žiaden jasný základ v medzinárodnej zmluve. Bolo tu navrhnuté jasne rozdeliť jednotlivé typy regulácie do troch kategórií: právna úprava, regulácia trhu a samoregulácia. Týmto rozdelením sa už na začiatku zvýši spoľahlivosť informácií získaných počas monitorovania médií a môžu byť pre regulujúce orgány, ktoré sú vážne znepokojené týmto problémom, užitočné.

CDL-AD(2004)047, správa o monitoringu médií počas volebnej pozorovacej misie prijatá Radou pre demokratické voľby na jej 10. zasadnutí (Benátky, 3. – 4. december 2004), ods. 10 a 182.

Benátska komisia a OBSE/ODIHR v predchádzajúcich stanoviskách poukázali na potrebu zlepšenia právnym noriem upravujúcich médiá vo volebnom procese. Prechádzajúce odporúčania vrátane odporúčaní uvedených v správach OBSE z volebných pozorovacích misií sa zameriavali na potrebu toho, aby zákon [...] stanovil jasné usmernenia dozorným orgánom zodpovedným za implementáciu zákona vrátane posúdenia potreby založenia jediného nezávislého dozorného orgánu zodpovedného za zabezpečenie súladu so zákonom s právomocou na vykonávanie systematického monitorovania médií [...].

CDL-AD(2014)019, spojené stanovisko k volebnému zákonu Kirgizskej republiky prijaté Radou pre demokratické voľby a jej 48. zasadnutí (Benátky, 12. jún 2014) a Benátskou komisiou na jej 99. plenárnom zasadnutí (13. – 14. jún 2014), ods. 96.

Úrad OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva odporúča, aby Rada pre elektronické médiá bola poverená dohľadom nad celkovým dodržiavaním predpisov týkajúcich sa plateného a redakčného obsahu založeného na monitorovaní médií a s právomocou včas uskutočniť nápravné opatrenia počas volebnej kampane. Zmena v čl. 22 v zákone o rádiu a televízii naznačuje užšiu spoluprácu s Centrálnou volebnou komisiou pri monitorovaní spravodajstva médií o volebnej činnosti. Avšak z tohto jedného ustanovenia nemožno určiť, či odporúčanie týkajúce sa právomoci Rady pre elektronické médiá bolo vzaté do úvahy.

CDL-AD(2014)001, spojené stanovisko k návrhu volebného zákona Bulharska prijaté Radou pre demokratické voľby na jej 47. zasadnutí (Benátky, 20. marec 2014) a Benátskou komisiou na jej 98. plenárnom zasadnutí (Benátky, 21. – 22. marec 2014), ods. 61.

Založenie neustranného dozorného orgánu na monitorovanie a regulovanie médií a na riešenie sťažností ohľadom správania sa médií počas volebnej kampane môže byť dôležitým krokom pri uplatňovaní zákona a pri podpore slobodného, rovného a spravodlivého prístupu k médiám. Takýto orgán môže pozostávať z monitorovacej jednotky zriadenej vo volebnej

správe alebo parlamentnom výbore, z rady zástupcov všetkých politických strán, komisie zloženej z nezávislých osobností alebo samoregulačnej jednotky pre médiá. Volební experti z OBSE/ODIHR a Benátskej komisie požadovali zriadenie takého nezávislého orgánu pre dohľad nad médiami už viackrát, ako však ukazuje príklad Ukrajiny, nie vždy úspešne [CDL-AD(2006)002, ods. 61].

Volební experti vo viacerých prípadoch odporúčali prijatie dostatočných a detailných ustanovení týkajúcich sa sankcií pre vysielateľa, ktorý sa dopustil neprofesionálneho správania. Je dôležité, aby boli sankcie v prípade malých porušení volebných pravidiel pre médiá odstupňované. Nie je vhodné napríklad kvôli drobnému porušeniu pravidiel dočasné pozastavenie činnosti vysielateľa, ako to je v niektorých krajinách.

CDL-AD(2006)018, správa o volebných zákonoch a volebnej administratíve v Európe prijatá Radou pre demokratické voľby na jej 17. zasadnutí (Benátky, 8.– 9. jún 2006) a Benátskou komisiou na jej 67. plenárnom zasadnutí (Benátky, 9. – 10. jún 2006), ods. 118 a 120.

### **VIII. Internet a nové médiá**

Vznik nových médií a komunikačných technológií radikálne zmenila vzťahy medzi kandidátmi a voličmi.

Nové médiá ponúkajú politickým stranám a kandidátom možnosť viesť kampaň odlišne pre rôzne cieľové skupiny voličov jednoduchým a efektívnym spôsobom. Model *vysielanie cez internet* v porovnaní s tradičným modelom *vysielania* uľahčuje šírenie špecifických informácií určitým skupinám ľudí. Podobný potenciál má aj použitie textových správ na mobilnom telefóne, čo je technika, ktorú v niektorých krajinách začínajú využívať politickí aktivisti.

Internet nepochybne rozšíril možnosti informovania väčšej časti obyvateľstva tým, že vytvára viacero možností pre obyčajných voličov na vytváranie politických správ a názorov. Pokiaľ ide o techniku, štátne orgány v oblasti volieb už používajú internet na zverejňovanie informácií o volebnom procese vrátane volebných zoznamov, prijatých sťažností, tabuliek hlasovania a ohlasovania výsledkov.

Hoci potenciál je obrovský, sociálne rozdiely v spoločnosti stále limitujú dosah nových technológií. Digitálna priepasť – nerovnaký prístup k novým technológiám z dôvodu kultúrnych alebo ekonomických faktorov – je stále nepopierateľnou prekážkou pri pravidelnom používaní Internetu. To isté, v menšom rozsahu, platí aj pre požívanie mobilných telefónov. Mobilné telefóny sú v chudobných krajinách dostupné vo väčšom rozsahu často z dôvodu obmedzenej dostupnosti pevných liniek (čo je sám o sebe jedným z faktorov obmedzujúcich prístup k internetu).

Potenciálne kontroverznou otázkou týkajúcej sa postavenia a úloh internetu vo volebnom procese je to, aká právna úprava by mala byť prijatá vo vzťahu k webovým stránkam, najmä pokiaľ ide o volebné moratórium a volebný prieskum. Táto otázka je súčasťou širokej diskusie o tom, aký stupeň slobody by mal byť na internete a do akej miery je reálne možné uplatňovať právnu úpravu na tento druh médií. Vo všeobecnosti platí, že akákoľvek kontrola

slobody používateľov internetu a vydavateľov bola prijatá negatívne. Internet je pluralitné a neobmedzené prostredie, ku ktorému majú prístup všetci. Zostáva prevažne neregulované a viacerí argumentujú, že nie je možné a ani žiaduce ho regulovať.

Potenciálnu silu internetu bolo možné vidieť pri častých pokusoch určitých režimov o kontrolu prístupu na internet prostredníctvom rozličných mechanizmov, ale je napríklad priame štátne vlastníctvo poskytovateľov internetu, kontrola ich archívov, alebo pri snahe zabrániť prístupu k „politicky rozvracajúcim“ webovým stránkam. Poskytovatelia internetového prístupu môžu byť subjektmi rovnakého tlaku ako novinári v prípade tradičných médií.

CDL-AD(2009)031, usmernenia o analýze médií počas pozorovacích misií pripravené Úradom OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva a Benátskou komisiou prijaté Radou pre demokratické voľby na jej 29. zasadnutí (11. jún 2009) a Benátskou komisiou na jej 79. plenárnom zasadnutí (Benátky, 12. – 13. jún 2009), ods. 29 – 34.

## **IX. Referenčné dokumenty**

CDL-AD(2014)019, Spoločné stanovisko k návrhu volebného zákona Kirgizskej republiky prijaté Radou pre demokratické voľby na jej 48. zasadnutí (Benátky 12. jún 2014) a Benátskou komisiou na jej 99. plenárnom zasadnutí (Benátky, 13. - 14. jún 2014)

CDL-AD(2014)001, Spoločné stanovisko k návrhu volebného zákona Bulharska prijaté Radou pre demokratické voľby na jej 47. zasadnutí Benátky, 20. marec 2014) a Benátskou komisiou na jej 98. plenárnom zasadnutí (Benátky, 21.- 22. marec 2014)

CDL-AD(2013)021, Stanovisko k volebnej legislatíve Mexika prijaté Radou pre demokratické voľby na jej 45. zasadnutí (Benátky, 13. jún 2013) a Benátskou komisiou na jej 95. plenárnom zasadnutí (Benátky, 14. - 15. jún 2013)

CDL-AD(2013)020, Spoločné stanovisko k volebnému zákonu Bývalej juhoslovanskej republiky Macedónsko prijaté Radou pre demokratické voľby na jej 45. zasadnutí (Benátky 13. jún 2013) a Benátskou komisiou na jej 95. plenárnom zasadnutí (Benátky, 14. - 15. jún 2013)

CDL-AD(2013)002, Spoločné stanovisko k návrhu zákona Moldavskej republiky týkajúceho sa financovania politických aktivít a volebnej kampane prijaté Radou pre demokratické voľby na jej 44. zasadnutí (Benátky 7. marec 2013) a Benátskou komisiou jej 94. plenárne zasadnutie (Benátky, 8. - 9. marec 2013)

CDL-AD(2012)025, Spoločné stanovisko k návrhom zmien a doplnení zákona o voľbách poslancov do Oliy Majlis Uzbekkej republiky a o voľbách do krajských, okresných a mestských zastupiteľstiev (Kengesh) Uzbekistanu "prijaté Benátskou komisiou na jej 93. plenárnom zasadnutí (Benátky, 14. - 15. december 2012)

CDL-AD(2010)013, Spoločné stanovisko k volebnému zákonu Gruzínska v znení k marcu 2010 prijaté Radou pre demokratické voľby na jej 33. zasadnutí (Benátky 3. jún 2010) a Benátskou komisiou na jej 83. plenárnom zasadnutí (Benátky, 4. jún 2010)

CDL-AD(2010)024, Usmernenia o regulácii politických strán prijaté Benátskou komisiou na jej 84. plenárnom zasadnutí (OBSE/ODIHR a Benátska komisia) (Benátky, 15. - 16. október 2010)

CDL-AD(2010)014, Spoločné stanovisko k návrhu pracovného textu, ktorým sa mení a dopĺňa volebný zákon Moldavska prijatý Radou pre demokratické voľby na jej 33. zasadnutí (Benátky 3. jún 2010) a Benátskou komisiou na jej 83. plenárnom zasadnutí (Benátky, 4. jún 2010)

CDL-AD(2009)031, Usmernenia o analýze médií počas pozorovacích misií pripravené Úradom OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva a Benátskou komisiou prijaté Radou pre demokratické voľby na 29. zasadnutí (11. jún 2009) a Benátskou komisiou na jej 79. plenárnom zasadnutí (Benátky, 12. – 13. jún 2009)

CDL-AD(2009)028, Spoločné stanovisko k návrhu zákona č. 3366 o voľbách do ukrajinského parlamentu prijaté Benátskou komisiou a OBSE/ODIHR prijatých na 29. zasadnutí Rady pre demokratické voľby (Benátky 11. jún 2009) a Benátskou komisiou na jej 79. plenárnom zasadnutí (Benátky, 12. - 13. jún 2009)

CDL-AD(2009)021, Kódex dobrej praxe v oblasti politických strán prijatý Benátskou komisiou na jej 77. plenárnom zasadnutí (Benátky, 12. – 13. december 2008) a vysvetľujúca správa prijatá Benátskou komisiou na 78. plenárnom zasadnutí (Benátky, 13. – 14. marec 2009)

CDL-AD(2009)005, Spojené stanovisko o volebnom zákone Albánskej republiky prijaté Benátskou komisiou na jej 78. plenárnom zasadnutí (Benátky, 13. – 14. marec 2009)

CDL-AD(2009)001, Spojené stanovisko k volebnému zákonu Gruzínska po zmene z júla 2008 prijaté Radou pre demokratické voľby na jej 26. zasadnutí (Benátky, 18. október 2009) a Benátskou komisiou na jej 77. plenárnom zasadnutí (Benátky, 12. – 13. december 2008)

CDL-AD(2006)018, správa o volebných zákonoch a volebnej administratíve v Európe prijatá Radou pre demokratické voľby na jej 17. zasadnutí (Benátky, 8. – 9. jún 2006) a Benátskou komisiou na jej 67. plenárnom zasadnutí (Benátky, 9. – 10. jún 2006)

CDL-AD(2005)032, Usmernenia o analýze médií počas pozorovacích misií pripravené v rámci spolupráce medzi Úradom OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva, Benátskou komisiou Rady Európy, Generálnym riaditeľstvom pre ľudské práva a Európskou komisiou prijaté Radou pre demokratické voľby na 14. zasadnutí (Benátky, 20. október 2005) a Benátskou komisiou na jej 64. plenárnom zasadnutí (Benátky, 21. – 22. október 2005)

CDL-AD(2004)047, správa o monitoringu médií počas volebnej pozorovacej misie prijatá Radou pre demokratické voľby na jej 10. zasadnutí (Benátky, 3. – 4. december 2004)

CDL-AD(2002)023rev, Kódex dobrej praxe vo volebných veciach, usmernenia a vysvetľujúca správa prijaté Benátskou komisiou na jej 52. plenárnom zasadnutí (Benátky, 18. – 19. október 2002)