



Ústavný súd Slovenskej republiky

STANOVISKO

k návrhu zmien mediálneho zákona

Čiernej Hory

prijaté Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva
(Benátska komisia) na jej 102. plenárnom zasadnutí
(Benátky 20. – 21. marec 2015)

na základe komentárov

p. Wolfganga HOFFMANN-RIEMA (Nemecko)
p. Herdisy KJERULF THORGEIRSDOTTIR (Island)
p. Christopa GRABENWARTERA (Rakúsko)
p. Pietera van DIJKA (Holandsko)

predkladá:

JUDr. Ivetta Macejková, PhD.

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

Z ANGLICKÉHO ORIGINÁLU:

OPINION ON DRAFT AMENDMENTS TO THE MEDIA LAW OF MONTENEGRO

Preklad a korektúra:

JUDr. Erika Vadászová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Mgr. Anna Göblová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Spr 447/2015

I. Úvod

1. Dňa 17. decembra 2014 požiadal predseda parlamentu Čiernej Hory p. Ranko Krivocapic Benátsku komisiu o stanovisko k návrhu zmien mediálneho zákona Čiernej Hory [ďalej aj „návrhy zmien“; pozri CDL-REF(2015)005].

2. Pán Wolfgang Hoffmann-Riem, pani Herdis Kjerulf Thorgeirsdottir, pán Christoph Grabenwarter (bývalý člen, Rakúsko) a pán Pieter van Dijk (bývalý člen, Holandsko) boli požiadaní, aby pri príprave tohto stanoviska pôsobili ako spravodajcovia.

3. Anglický preklad návrhu zmien poskytnutý orgánmi nemusí presne odrážať pôvodný text a niektoré poznámky v tomto stanovisku môžu vychádzať z problémov súvisiacich s prekladom.

4. Súčasnú stanovisko bolo prerokované 19. marca 2015 na zasadnutí Subkomisie pre demokratické inštitúcie a ľudské práva a prijaté Komisiou na jej 102. plenárnom zasadnutí v Benátkach v dňoch 20. – 21. marca 2015.

II. Základné informácie

5. Navrhované zmeny mediálneho zákona Čiernej Hory zavádzajú *inter alia* právny základ pre dočasný zákaz zverejňovania (vysielania) masmediálnych výstupov na základe súdneho rozhodnutia, ak predtým daný masmediálny výstup opakovane obsahoval materiály, ktoré podnecovali „násilné narušenie ústavného systému, neoprávnené zasahovanie do územnej jednoty štátu, narušovanie morálky v spoločnosti, porušovanie garantovaných občianskych práv a slobôd, rasovú, etnickú a náboženskú nenávisť alebo diskrimináciu“ (čl. 1 navrhovaných zmien pozmeňujúci čl. 11). Zavádzajú taktiež právny základ pre špecifikovaný dočasný a predbežný zákaz mediálneho šírenia (vysielania) na základe súdneho rozhodnutia v prípade, ak dané masmédiom pokračuje vo zverejňovaní rovnakej alebo inej programovej štruktúry s rovnakým podnecovaním po tom, ako súd zakázal predchádzajúce zverejňovanie rovnakého charakteru (čl. 16a).

6. Zdá sa, že návrhy zmien vznikli na účely riešenia konkrétnej situácie, a to pretrvávajúcej kampane očierňovania a obťažovania určitých osobností verejného života a etnických skupín v Čiernej Hore bulvárnym časopisom.¹ Existujúce právne mechanizmy, ktoré spočívali predovšetkým v retrospektívnych trestoch, boli považované za nedostatočné na zastavenie kampane.

7. Dňa 27. januára 2015 prijalo Parlamentné zhromaždenie Rady Európy uznesenie,² v ktorom vyjadrilo svoju obavu „ohľadom opakovaných porušení zákona jedným masmédiom, ktoré naštrbovali ľudskú dôstojnosť“. Parlamentné zhromaždenie vyzvalo orgány Čiernej Hory, aby neprehliadali „žiadne zneužívanie slobody médií a slova, prijali legislatívu za účelom

¹ Urážlivý charakter niektorých zverejnených informácií bol zdôraznený viacerými pozorovateľmi v rámci krajiny a v zahraničí:

- <<http://www.article19.org/resources.php/resource/37741/en/montenegro:-article-19-statement-in-support-of-vanja-calovic#sthash.9Di16TTw.dpuf>>;

- <<http://www.balkaninsight.com/en/article/montenegro-s-tabloid-sex-claims-spark-outrage>>;

- <<http://www.balkaninsight.com/en/article/montenegro-s-prosecution-sues-informer-for-hate-speech>>.

² Pozri <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21499&lang=en>>.

potrestania útokov na ľudskú dôstojnosť v médiách a zabezpečili riadne vykonanie súdnych rozhodnutí“.

8. Benátska komisia zdôraznila, že tieto zmeny sa v prípade ich prijatia budú aplikovať na všetky masmédiá v Čiernej Hore, hoci boli zamerané na jednu špecifickú situáciu. Preto sa Komisia zdrží zasahovania do špecifickej situácie a poskytne svoje stanovisko k navrhovaným zmenám so všeobecnou platnosťou.

III. Sú v zmysle Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd predčasné obmedzenia slobody prejavu legitímne?

A. Niekoľko všeobecných princípov

9. Základné princípy slobody prejavu boli načrtnuté Európskym súdom pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) v jeho judikatúre³ v zmysle čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd⁴ (ďalej len „dohovor“) a opätovne zdôraznené v niektorých stanoviskách Benátskej komisie.⁵ Veľmi podobné princípy obsahuje aj čl. 19 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (ICCPR) vypracovaného Výborom OSN pre ľudské práva.⁶

10. Napriek dôležitosti slobody prejavu v demokratickej spoločnosti ESLP uznáva prípustnosť určitých obmedzení v danej oblasti. Právo na slobodu prejavu nie je absolútne, nesie so sebou povinnosti a môže byť obmedzené za účelom splnenia jedného z legitímnych cieľov zakotvených v čl. 10 ods. 2 dohovoru za podmienky, že zásah je „ustanovený zákonom“ a „nevyhnutný v demokratickej spoločnosti“.

11. Obmedzenia slobody prejavu závisia od kontextu:⁷ tam, kde „prejav“ obsahuje záležitosti verejného záujmu a racionálnu kritiku verejnej politiky a osobností verejného života, existuje

³ Pozri judikatúru ESLP *Handyside proti Spojenému kráľovstvu*, 5493/72, 7. december 1976, § 49, *Prager a Oberschlick proti Rakúsku*, č. 15974/90, 26. apríl 1995, § 38; *Steel a Morris proti Spojenému kráľovstvu*, č. 68416/01, § 85 a nasl.; *Axel Springer AG proti Nemecku* (VK), 7. február 2012, č. 39954/08, § 85 – 88 a § 89 – § 95; *Ruokanen a ďalší proti Fínsku*, č. 45130/06, 6. apríl 2010, § 35 a nasl.; *Mouvement raëlien suisse proti Švajčiarsku* (VK), č. 16354/06, 13. júl 2012, § 48 atď.

⁴ Ktorý je nazvaný „Sloboda prejavu“ a znie nasledovne:

1. Každý má právo na slobodu prejavu. Toto právo zahŕňa slobodu zastávať názory a prijímať a rozširovať informácie alebo myšlienky bez zasahovania štátnych orgánov a bez ohľadu na hranice. Tento článok nebráni štátom, aby vyžadovali udeľovanie povolení rozhlasovým, televíznym alebo filmovým spoločnostiam.

2. Výkon týchto slobôd vzhľadom na to, že zahŕňa povinnosti aj zodpovednosť, môže podliehať takým formalitám, podmienkam, obmedzeniam alebo sankciám, ktoré ustanovuje zákon a ktoré sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, územnej celistvosti alebo verejnej bezpečnosti, na predchádzanie nepokojom alebo zločinnosti, ochranu zdravia alebo morálky, ochranu povesti alebo práv iných, zabránenie úniku dôverných informácií alebo zachovanie autority a nestrannosti súdnej moci.

⁵ Pozri poslednú Správu *Amicus Curiae* pre Ústavný súd Gruzínska o otázke defamácie zosnulého prijatú v decembri 2014, CDL-AD(2014)040, § 19 – § 25.

⁶ Výbor OSN pre ľudské práva, Všeobecná poznámka č. 34, CCPR/C/GC/34, <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>>.

⁷ Nie všetky liberálne demokracie s tým súhlasia: napríklad podľa výkladu Najvyššieho súdu Spojených štátov amerických I. dodatok Ústavy Spojených štátov amerických uprednostňuje kategorickejšiu víziu tejto slobody, vylučujúc takmer všetky obmedzenia späť s obsahom prejavu, pokiaľ tento nepredstavuje jasné a bezprostredné nebezpečenstvo nezákonného konania – pozri *Brandenburg proti Ohio*, 395 U. S. 444 (1969).

úzky rozsah obmedzenia.⁸ Podľa ESĽP môže politická žurnalistika dokonca zahŕňať určitý „stupeň preháňania alebo aj provokácie“.⁹

12. Avšak tam, kde prejav podnecuje k násiliu voči jednotlivcovi alebo časti obyvateľstva, štátne orgány požívajú širší rozsah úvahy¹⁰ a môžu regulovať takéto vyjadrenie zavedením formalít, podmienok, obmedzení alebo trestov. Aj politická žurnalistika má svoje obmedzenia: rozsiahla kritika verejnej politiky, politických činiteľov alebo skupiny ľudí by mala byť založená na konštruktívnej kritike¹¹ a nemala by obsahovať nenávistné prejavy,¹² ako ani obhajovať nezákonné násilie.¹³ Existujú medzinárodné dokumenty, ktoré od štátov aktívne požadujú, aby prijali opatrenia vrátane opatrení v zmysle trestného práva na boj proti trestným činom spáchaným z nenávisťi.¹⁴

13. Judikatúra ESĽP počíta s obmedzujúcim charakterom opatrení prijatých štátom na obmedzenie vyjadrenia určitých myšlienok alebo určitých foriem vyjadrenia, aby sa posúdila ich primeranosť; obmedzenia nesmú zachádzať ďalej, než je to v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na dosiahnutie legitímneho cieľa.¹⁵

B. Predbežné obmedzenia slobody prejavu v judikatúre ESĽP

14. ESĽP uznáva, že dohovor nezakazuje predbežné obmedzenia.¹⁶ Avšak vzhľadom na to, že takéto opatrenia predstavujú jedno z najzávažnejších ohrození voľného toku informácií a verejnej diskusie, musia byť podrobené čo najprísnejšiemu preskúmaniu.¹⁷ Preto vyžaduje, aby kritériá pre predbežné obmedzenia boli jasne ustanovené zákonom¹⁸ a procesné záruky pomohli vyhnúť sa tomu, aby došlo k svojvoľnému zásahu do slobody prejavu.¹⁹ V tomto ohľade má princíp proporcionality osobitný význam.²⁰

⁸ *Öztürk proti Turecku* (VK), č. 22479/93, 28. september 1999, § 66; *Lindon, Otchakovsky-Laurens a July proti Francúzsku* (VK), č. 21279/02 a 36448/02, 22. október 2007, § 46.

⁹ *Prager a Oberschlick* citovaný vyššie.

¹⁰ *Sürek proti Turecku* (VK), č. 26682/95, 8. júl 1999, § 61.

¹¹ *Fressoz a Roire proti Francúzsku* (VK), č. 29183/95, 21. január 1999, § 54; *Kasabova proti Bulharsku*, č. 22385/03, 19. apríl 2011, § 63 a nasl.; *Kaperzyński proti Poľsku*, č. 43206/07, 3. apríl 2012, § 57.

¹² V opačnom zmysle pozri *Dicle proti Turecku*, 10. november 2004, § 17.

¹³ *Erdogdu a Ince proti Turecku*, č. 25067/94, a iní, 9. júl 1999 § 54.

¹⁴ Pozri dodatkový protokol z roku 2003 k budapeštianskemu Dohovoru o počítačovej kriminalite z roku 2001 ratifikovaný Čiernou Horou: <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/189.htm>>. Článok 20 ICCPR požaduje, aby štáty zákonom zakázali obhajovanie „akejkol'vek národnostnej, rasovej alebo náboženskej nenávisťi, ktorá podnecuje k diskriminácii, nepriateľstvu alebo násiliu“, hoci konkrétne neuvádza žiadne trestnoprávne sankcie. Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. R(97)20 uvádza trestnoprávne sankcie ako prostriedok na boj proti trestnému činu spáchanému z nenávisťi, ale vyzýva súdy, aby takéto sankcie udeľovali za účelom „zabezpečenia prísneho dodržiavania princípu proporcionality“ (princíp 5). Odporúčanie Parlamentného zhromaždenia 1805(2007) vyzýva na „potrestanie“ nenávistného prejavu a „zakazovanie“ podnecovania k verejnému násiliu s odvolávaním sa na náboženské záležitosti, „pokiaľ je to v demokratickej spoločnosti potrebné v zmysle čl. 10 ods. 2 dohovoru“ (pozri bod 17 odporúčania).

¹⁵ Pozri *Handyside* citovaný vyššie; pozri tiež *Ceylan proti Turecku* (VK), č. 23556/94, 8. júl 1999, § 37; *Tolstoy Miloslavsky proti Spojenému kráľovstvu*, č. 18139/91, 13. júl 1995, § 49.

¹⁶ Pozri *Cumhuriyet Vakfı a ďalší proti Turecku*, č. 28255/07, 8. október 2013, § 61; *Sunday Times proti Spojenému kráľovstvu*, č. 3166/87, 26. november 1991, § 51; *Observer a Guardian proti Spojenému kráľovstvu*, č. 13585/88, 26. november 1991, § 64; *Alinak proti Turecku*, č. 40287/98, 29. marec 2005, § 37; kde bolo uvedené, že v niektorých iných právnych poriadkoch sú predbežné obmedzenia buď explicitne, alebo implicitne zakázané (ako napríklad v Spojených štátoch alebo v zmysle čl. 13 Amerického dohovoru o ľudských právach).

¹⁷ *Editions Plon proti Francúzsku*, č. 58148/00, 18. máj 2004, § 42.

¹⁸ *Gaweda proti Poľsku*, č. 26229/95, 14. marec 2002, § 40.

¹⁹ *Cumhuriyet Vakfı* citovaný vyššie.

²⁰ *Handyside* citovaný vyššie.

15. Uvedené platí o to viac, ak ide o cenzúru, ktorá sa nevzťahuje na existujúce materiály, ale na budúce uverejňovania: v prípade neexistencie publikovaných obsahov je ťažké vyhodnotiť ich škodlivý účinok, ak vôbec takýto účinok majú, za účelom preskúmania proporcionality a načrtnutia vhodného opatrenia.

16. Súd bol mimoriadne kritický k zakazovaniu jednotlivým novinárom vykonávať ich profesiu – aj keď bol tento zákaz dočasný.²¹ Súd je toho názoru, že trestný rozsudok zbavujúci odborníkov v oblasti médií práva na výkon profesie musí byť považovaný za veľmi prísny. Bývalá Európska komisia pre ľudské práva bola rovnakého názoru.²²

17. Čo sa týka zákazu ďalšej prevádzky masmédiá ako celku, ESLP sa zaoberal predovšetkým prípadmi zrušovania vysielacích licencií audiovizuálnych médií. Tu bol výnimočne pripravený na prijatie takýchto zákazov. ESLP v rozsudku *Medya FM Reha Radyo Ve Iletisim Hizmetleri A. S. proti Turecku*²³ preskúmal jednoročné pozastavenie vysielacej licencie rozhlasového programu. Tento zákaz považoval za veľmi prísny, avšak uznal, že takéto závažné obmedzenia mali odstrašujúci účinok, ktorý mohol byť vnímaný ako nevyhnutný, keďže odkaz odvysielaný rozhlasom jasne vyzýval k násiliu a ozbrojenému odporu.

18. Naopak, v rozsudku *Nur Radyo Ve Televizyon Yayinciligi A. S. proti Turecku*²⁴ ESLP rozhodol, že 180-dňový zákaz vysielania bol neprímeraný. Zistil, že sporný program neobsahoval žiadne výzvy k násiliu, ale bol spiatočnický a neznášateľný voči iným náboženským komunitám.²⁵ V rozsudku *Özgür Radyo-Ses Radyo-Televizyon Yayin Yapim Ve Tanitim A. S. proti Turecku* ESLP uviedol, že 90-dňové pozastavenie vysielacej licencie nebolo opodstatnené, lebo napriek nevraživému tónu rozhlasového programu vysielaný odkaz neobsahoval žiadne výzvy k násiliu, násilnému odporu alebo masovému prevratu.²⁶ Zdá sa, že ESLP rozlišuje medzi „prejavmi neznášateľnosti“ a priamou výzvou k násiliu.

19. Dočasné pozastavenie činnosti novín je opatrením, ktoré si vyžaduje osobitne presvedčivé odôvodnenie. Vo veci *Ürper a ďalší proti Turecku*²⁷ Súd vyslovil porušenie čl. 10 z dôvodu pozastavenia vydávania a distribúcie niekoľkých novín na obdobie od 15 dní do jedného mesiaca. Po *ex parte* konaní, ktorého sa noviny nezúčastnili a v ktorom Súd zistil, že niektoré týmito novinami skôr publikované materiály obsahovali obhajobu terorizmu, nasledovalo pozastavenie činnosti. Súd uviedol, že súdny príkaz „nebol uložený pre osobitné typy novinových správ alebo článkov, ale pre budúce vydávanie celých novín, ktorých obsah nebol v čase rozhodnutí vnútroštátneho súdu známy“, a že „by sa mohlo uvažovať o menej drakonických opatreniach, akými sú konfiškácia určitých vydaní novín alebo obmedzenie vydávania určitých článkov“.²⁸

20. ESLP konštatoval, že dočasné pozastavenie prevádzky masmédiá predstavovalo primerané opatrenie len v mimoriadnych prípadoch.

²¹ *Cumpănă a Mazăre proti Rumunsku* (VK), č. 33348/96, § 118 alebo *Kaperzyński proti Poľsku* citovaný vyššie.

²² Pozri správu Komisie vo veci *De Becker proti Belgicku*, č. 214/5, 27. marec 1962.

²³ *Medya FM Reha Radyo Ve Iletisim Hizmetleri A. S. proti Turecku* (dec.), č. 3284/02, 14. november 2006.

²⁴ *Nur Radyo Ve Televizyon Yayinciligi A. S. proti Turecku*, č. 6587/03, 27. november 2007, § 30.

²⁵ Pozri tiež druhý prípad *Nur Radyo Ve Televizyon Yayinciligi A. S. proti Turecku*, 12. október 2010, § 53.

²⁶ Č. 10129/04, 10. marec 2009, § 28.

²⁷ Č. 14526/07 a iné, 20. október 2009, § 40 a nasl.

²⁸ Tento prípad obsahuje ďalší dôležitý prvok, a to že novinári sa nezúčastnili *ex parte* konaní, v ktorých sa rozhodlo o nezákonnom charaktere materiálov, ktoré publikovali.

IV. Analýza

A. Rozsah zákazu

21. Nový čl. 11 mediálneho zákona v znení navrhovaných zmien má dva rozmery: prvý umožňuje *ex post* zákaz²⁹ konkrétne existujúceho materiálu (novinový článok, televízny program atď.),³⁰ zatiaľ čo druhý umožňuje *ex ante* zákaz všetkých budúcich publikácií, t. j. dočasné pozastavenie prevádzky masmédiá, ktorého sa to týka (noviny, televízne stanice atď.).³¹

22. Navyše, čl. 16a navrhovaného zákona zavádza možnosť po predchádzajúcom zákaze publikovania vydaného súdom ako *predbežné procesné opatrenie* zastaviť všetky budúce publikácie masmédiá. Toto opatrenie sa aplikuje súdom v nerozhodnutej veci na návrh prokurátora ešte pred konečným rozhodnutím v zmysle čl. 11.

23. Podľa Benátskej komisie vzťah medzi týmito dvoma právomocami súdu nie je v návrhu zmien jasne formulovaný. Opatrenie zavedené čl. 16a je podľa označenia len „predbežné“ alebo „dočasné“. V praxi má však konečný a neodvratný účinok. V skutočnosti dočasný zákaz ustanovený čl. 16a ako *predbežné opatrenie* nie je v konečnom dôsledku odlišný od dočasného zákazu ako sankcie v zmysle nového čl. 11. Preto je čl. 16a problematický: nezáleží na označení, dočasné prerušenie činnosti je veľmi závažným zásahom a môže ohroziť vlastnú činnosť masmédiá, ako aj jeho samotnú existenciu (pre ďalšie detaily pozri nižšie). Konanie, v ktorom je zákaz uložený, by malo poskytnúť rovnaké záruky ako konanie, ktoré bude ukončené konečným rozhodnutím. Preto sa odporúča, aby sa dočasné opatrenia, tak ako boli ustanovené v čl. 16a, aplikovali len vo vzťahu k zákazu existujúcich vydaní (*ex post* zákazu), a nie na *ex ante* zákaz.³²

B. Ciele, ktoré môžu byť zákazom sledované

24. Nový čl. 11 obsahuje zoznam niektorých cieľov, ktoré sú uložením zákazu (*ex post* alebo *ex ante*) sledované. Zákaz je možný tam, kde masmédiami zverejnené materiály propagujú:

- násilné narušenie ústavného systému;³³
- narušenie územnej celistvosti štátu;
- narušenie morálky v spoločnosti;
- porušenie garantovaných práv a slobôd občanov;
- rasový, etnickú alebo náboženskú nenávisť alebo diskrimináciu.

²⁹ Toto opatrenie v jeho súčasnej podobe už v zákone existovalo. Opatrenie spočívajúce v zákaze „vydávania“ mediálneho materiálu zahŕňa zamedzovanie jeho ďalšej distribúcie a šírenia alebo stiahnutie z obehu.

³⁰ Anglický preklad čiernohorského zákona hovorí o distribúcii „publikovaných programových štruktúr“, avšak stanovisko bude používať neutrálnejšie pojmy: „materiál“ alebo „mediálny obsah“.

³¹ Eventuálne sa návrhy zmien môžu vykladať ako povoľujúce zákaz niektorých vybraných publikácií, ktoré majú určité vlastnosti. Zo zákona nie je úplne jasné, čo presne môže súd zakázať – celú činnosť masmédiá alebo len vydanie niektorých materiálov osobitného charakteru. Toto musí byť objasnené. Nasledovná analýza je založená na domnienke, že zmeny zavádzajú komplexný zákaz všetkých činností masmédiá (pozri bod 5 vyššie).

³² Takéto opatrenie je v jeho súčasnej podobe už aktuálne ustanovené v čl.12 mediálneho zákona.

³³ Prvý dôvod (narušenie existujúceho ústavného systému) môže byť rovnaký ako „záujmy bezpečnosti štátu“, tak ako to je ustanovené v čl. 10 ods. 2 dohovoru. Avšak pojem – alebo aspoň v anglickom preklade – nie je dostatočne jasne obmedzený na tento dôvod a umožňuje široký rozsah interpretácie, ktorý primerane nerešpektuje význam práva na slobodu prejavu.

- Európsky štandard

25. Ciele uvedené v čl. 11 návrhu zákona vo všeobecnosti korešpondujú s tými, ktoré sú uvedené v čl. 10 dohovoru, s legitímnymi cieľmi odôvodňujúcimi zásah do práva na slobodu prejavu („v záujme bezpečnosti štátu, územnej celistvosti alebo verejnej bezpečnosti, na predchádzanie nepokojom alebo zločinnosti, ochranu zdravia alebo morálky, ochranu povesti alebo práv iných, zabránenie úniku dôverných informácií alebo zachovanie autority a neustrannosti súdnej moci“).³⁴

- Ústavná úroveň

26. V zmysle čl. 47 Ústavy Čiernej Hory môže byť právo na slobodu prejavu obmedzené právom iných na dôstojnosť, povesť a česť a v prípade, ak prejav ohrozuje morálku spoločnosti alebo bezpečnosť Čiernej Hory. Ciele ustanovené v novom čl. 11 môžu byť porovnateľné s cieľmi uvedenými v čl. 47 ústavy.

27. Článok 50 Ústavy Čiernej Hory obsahuje zákaz cenzúry ako osobitnej formy zásahu do slobody prejavu. Podľa čl. 50 ods. 2 môže príslušný súd zakázať rozširovanie informácií a myšlienok prostredníctvom verejných médií len za účelom sledovania niekoľkých legitímnych cieľov, a to:

- zabraňovanie vyzývaniu k násilnému ničeniu poriadku definovaného ústavou;
- ochrana územnej celistvosti Čiernej Hory;
- zabraňovanie propagácii vojny alebo podnecovaniu k násiliu alebo páchaniu trestných činov;
- zabraňovanie propagácii rasovej, národnostnej a náboženskej nenávisťi alebo diskriminácii.

28. Ako si je možné všimnúť, zoznam „legitímnych cieľov“ v zmysle čl. 50 ústavy je podobný, *avšak nie identický* so zoznamom cieľov uvedených v novom čl. 11; vo vzťahu k predbežným obmedzeniam ústava neodkazuje na „morálku spoločnosti“ alebo „ochranu garantovaných občianskych práv a slobôd“. Preto sa zdá, že čl. 50 ústavy nepripúšťa predbežné obmedzenia za účelom ochrany morálky či práv jednotlivcov.

C. Ex ante zákaz ako sankcia za nevykonanie súdneho príkazu

29. Ako vyplýva z nového čl. 11 v spojení s čl. 16a, *ex ante* zákaz je možné aplikovať v prípade *opakovaných* vydaní nezákonného mediálneho obsahu po predchádzajúcom zákaze vyplývajúcom zo súdneho príkazu. Ako vyplýva z vysvetliviek k návrhu zmien, hlavným účelom zákona je zaviesť sankciu za úmyselné nerešpektovanie súdnych rozsudkov masmédiami, a tak zachovať „dobré meno celého súdnictva“.

30. Benátska komisia pripúšťa, že úmyselné nerešpektovanie súdneho príkazu je závažným protiprávnym konaním, ktoré môže byť postihované prísnyimi sankciami. Článok 10 dohovoru uvádza „zachovanie autority súdnej moci“ ako legitímny cieľ práva v ňom uvedeného.

³⁴ Hoci odkaz na „násilné narušenie ústavného systému“ by mohol byť nahradený všeobecnejším odkazom na „záujmy národnej bezpečnosti“.

ESLP vysvetlil túto formuláciu s odkazom na súdy ako riadne fóra pre riešenie sporov a zdôraznil, že verejnosť musí rešpektovať plnenie tejto ich funkcie.³⁵

31. Ako už bolo uvedené, všeobecný zákaz všetkých ďalších vydaní predstavuje *najzávažnejšiu* sankciu, ktorú možno masmédiám uložiť, a to z viacerých dôvodov. Po prvé, správy sú „komoditou podliehajúcou skaze“; predbežná cenzúra dáva orgánom možnosť *zdržať* mediálny obsah, ktorý môže byť pre ne škodlivé, a to na dostatočné obdobie, tak aby stratil svoju hodnotu. Navyše, predbežná cenzúra tiež umožňuje orgánom zakázať správy, o ktorých nikto nevedel, a tak je ťažké, ak nie nemožné, aby si verejnosť overila, či potlačenie tejto správy bolo odôvodnené. Napokon, všeobecný zákaz odníma verejnosti právo byť týmto konkrétnym médiom informovaný.

32. Napokon, nový čl. 11 priznáva súdom právomoc nariadiť dočasné pozastavenie činnosti celého masmédiá a neobmedziť sa len na zákaz určitého vydania na vybranú tému. Táto právomoc môže byť uplatnená len v prípade mimoriadnych okolností, keďže aj dočasné pozastavenie činnosti môže byť pre noviny osudné. Vo všeobecnosti sú noviny v celej Európe v čoraz menšej miere financované príjmami z predaja a skôr sú financované z reklamných služieb. Noviny, ktoré nemôžu byť vydané, hoci aj len počas dvoch týždňov, budú čeliť vážnym problémom, pretože stála finančná podpora založená na dlhodobých finančných kampaniach atď. bude zrazu prerušená. Vzhľadom na to, že mnoho novín v Európe sa v súčasnosti nachádza v kritickej finančnej situácii z dôvodu vzrastajúceho významu elektronických médií a presunu rozpočtu z reklamy v tlačovej podobe na elektronické médiá, ziskava tento aspekt oveľa väčšiu vážnosť. Aj relatívne krátke prerušenie vydávania dennej tlače bude mať v praxi často rovnaké dôsledky ako stály zákaz. Tak aj dočasný zákaz môže mať ničivé následky nielen vo vzťahu k určitému materiálu alebo novému článku, ale aj k novinám ako celku.

33. Ak súdy využijú právomoc na pozastavenie vydávania novín alebo vysielania elektronického média, ide o extrémny zásah do výkonu novinárstva a vážne ohrozenie základného práva verejnosti na získanie rozličných správ a názorov. Vzťah medzi právom a obmedzením a medzi normou a výnimkou nesmie byť narušený.³⁶ Štáty majú povinnosť chrániť a presadzovať pluralistický mediálny rozsah³⁷ a musia zabrániť opatreniam, ktorých účelom je tľmenie žurnalizmu,³⁸ a zatvorenie novín a televíznych staníc môže viesť k spomenutému výsledku.

34. Podľa Benátskej komisie nie je pozastavenie činnosti masmédiá (aj keď ide len o dočasné opatrenie) ani vhodnou reakciou, ani prijateľnou sankciou v prípade nerešpektovania súdnych rozhodnutí. Každý právny systém vrátane systému Čiernej Hory poskytuje mechanizmy na vykonanie súdnych rozhodnutí. Benátska komisia sa domnieva, že takéto všeobecné opatrenia, nešpecifické pre mediálnu oblasť, môžu byť použité na zabezpečenie vykonania rozhodnutia. Sankcia spočívajúca v pozastavení činnosti masmédiá (hoci len dočasnou) v prípade nerešpektovania je neprimerane prísna a zdá sa, že nezodpovedá testu demokratickej nevyhnutnosti.

³⁵ *Sunday Times* citovaný vyššie, § 55.

³⁶ Výbor OSN pre ľudské práva, Všeobecná poznámka č. 34, § 21.

³⁷ Vyhlásenie Výboru ministrov o ochrannej úlohe médií v demokracii v kontexte koncentrácie médií (prijaté Výborom ministrov 31. januára 2007 na jeho 985. zasadnutí zástupcov ministrov).

³⁸ Výbor OSN pre ľudské práva. Všeobecná poznámka č. 34, § 21.

D. Ex ante zákaz v prípade opakovaných vydávaní materiálov porušujúcich „morálku spoločnosti“ alebo práva iných

35. V zmysle návrhu zmien môže byť činnosť masmédií pozastavená v prípade opakovaného vydávania nezákonného mediálneho obsahu, ktorý zahŕňa obsah porušujúci morálku v spoločnosti alebo práva iných. Podľa Benátskej komisie však odvolávanie sa na „morálku“ nie je dostatočné na to, aby tvorilo právny základ pre takýto prísny zásah, akým je *ex ante* zákaz.

36. Po prvé, morálka je rýchlo sa vyvíjajúci koncept a jej obsah je často neistý.³⁹ Požiadavky kladené na morálku, tak ako to ESĽP uviedol vo veci *Handyside*, „sa v závislosti od obdobia a miesta líšia, najmä teraz v období, ktoré je charakteristické rýchlym a ďalekosiahlym vývojom názorov na túto tému“.⁴⁰ V prípade predbežných obmedzení mediálnych výstupov platia prísnejšie požiadavky, podľa ktorých „zákon musí jasne označiť okolnosti, za akých sú takéto obmedzenia dovolené, *a fortiori* ak dôsledky obmedzenia úplne zablokujú vydanie periodika“.⁴¹ Teda ak neexistuje ustálená judikatúra, ktorá obmedzuje použitie tohto opatrenia na veľmi závažné prípady, ktoré sú predvídateľné, len samotný odkaz v zákone na „morálku“ je príliš vágny.

37. Hoci „morálka“ musí byť ochraňovaná, štáty by mali za týmto účelom zvoliť čo najmenej zasahujúce prostriedky. Zachovanie morálky môže predstavovať legitímny cieľ pre uloženie určitých obmedzení vo vzťahu k prejavu, ale rozsah jej možného obsahu nie je kompatibilný s požadovaným prísny testom proporcionality v prípade predbežnej cenzúry. Absencia úzkeho vymedzenia pojmu „morálka spoločnosti“ nie je kompatibilná s vysokým stupňom dôležitosti slobody prejavu v demokratickej spoločnosti.

38. Uvedené sa týka aj široko formulovaného „porušenia garantovaných občianskych práv a slobôd“. Táto výnimka nie je úzko špecifikovaná, a preto hrozí možnosť jej zneužitia. Ako už bolo uvedené, ESĽP zdôraznil, že predbežné obmedzenie by malo byť posledným opatrením aplikovaným len vtedy, keď mediálny obsah závažne ohrozuje život, zdravie, verejnú alebo národnú bezpečnosť. Preto mediálny obsah, ktorý je napríklad voči verejným činiteľom alebo súkromným osobám urážlivý, rúhavý či nemravný, obvykle nespĺňa uvedené kritériá. V každom prípade odkaz na „občanov“ v anglickom preklade je príliš reštriktívny, keďže môže viesť k neodôvodnenému nerovnakému zaobchádzaniu s občanmi a neobčanmi.

39. Benátska komisia opätovne poukazuje na to, že čl. 50 Ústavy Čiernej Hory neumožňuje cenzúru na účely zachovania morálky v spoločnosti alebo individuálnych práv. Podľa Benátskej komisie by všetky odkazy na „morálku“ a „práva občanov“ mali byť zo zákona odstránené, najmä čo sa týka zákazu budúcich vydaní.

E. Ex ante zákaz v prípadoch nepretržitej propagandy nenávisťi a násillia

40. Benátska komisia je naklonená akceptovať, že v mimoriadnych prípadoch môže byť dočasné pozastavenie činnosti účinným opatrením na zabránenie budúcim porušeniam –

³⁹ Hoci si možno predstaviť príklad ako prospekt propagujúci detskú pornografiu, vo všeobecnosti odsudzovaná téma, kde by porušenie „morálky spoločnosti“ bolo evidentné.

⁴⁰ *Handyside* citovaný vyššie, § 48.

⁴¹ *Gaweda proti Poľsku*, 14. marec 2002, § 40.

napríklad tam, kde masmédiá opakovane publikovali materiály, ktoré podnecovali nenávisť spolu s násilím.⁴²

41. Benátska komisia poukazuje na to, že výkon práva na slobodu prejavu odborníkmi z mediálnej oblasti je mimoriadne dôležitý v konfliktných či napätých situáciách. Osobitnú pozornosť je potrebné venovať zverejňovaniu názorov zástupcov organizácií, v ktorých sa uchylujú k násilnostiam voči štátu. Médiá sa nesmú stať nástrojom na šírenie nenávisťných prejavov a propagáciu násilia.⁴³

42. Dočasné obmedzenie prevádzky masmédiá je možné tam, kde opakované⁴⁴ zverejňovania boli nielen *nezákonné* (neslušné, urážlivé či rúhavé atď.), ale predstavovali *veľmi závažný prípad* zlého mediálneho správania – najmä tam, kde tieto vydania priamo podnecovali k protiprávnemu násiliu proti jednotlivcom alebo skupinám, k násilnému zvrhnutiu ústavného poriadku a pod.⁴⁵

43. Aj v týchto prípadoch by mal byť *ex ante* zákaz použitý ako posledné možné opatrenie; je potrebné rozlišovať medzi skutočným a závažným podnecovaním k nenávisti a protiprávnemu násiliu, právom jednotlivcov (vrátane novinárov a politikov) na slobodné vyjadrenie svojich názorov a „urážaním, šokovaním alebo poburovaním“ iných. Rozmanitosť názorov je pre verejnú diskusiu dôležitá. Vo väčšine prípadov sa proti protiprávnym vydaniám, aj keď sú vo svojej podstate neslušné či urážlivé, demonštrujúce neznášanlivosť voči určitým jednotlivcom, skupinám či myšlienkam alebo preukazujúce nedostatok úcty k symbolom a autoritám, musí bojovať menej drastickými prostriedkami (akými sú pokuta alebo úzko formulovaný zákaz uverejňovania niektorých materiálov)⁴⁶.

F. Neexistencia časových obmedzení

44. Nový čl. 11 neustanovuje žiadne dĺžky trvania *ex ante* zákazu. Tým narastá odrádzajúci účinok ustanovenia a môže to viesť k neprimeranému výsledku. V každom prípade trvanie dočasného zákazu by malo zodpovedať závažnosti nevhodného správania média, o ktoré v danej veci ide.

G. Pojem „opakované protiprávne konanie“

45. V zmysle nového čl. 11 môže súd uložiť *ex ante* zákaz „v prípade opakovania sa toho istého protiprávného konania“. Nie je jasné, aký počet sa rozumie pod opakovaným protiprávnym konaním. Zdá sa,⁴⁷ že zákaz *ex ante* nie je možný, pokiaľ masmédiu nebolo predtým odsúdené súdom pre podobný prípad mediálneho nevhodného správania. Avšak malo by to byť špecifikované presnejšie.

⁴² Dobrým príkladom by bola vec Radio Télévision Libre des Mille Collines – rozhlasová stanica, ktorá nabádala ku genocíde v Rwande – pozri <<http://www.unict.org/en/cases/ict9-99-52>>.

⁴³ *Erdogdu a Ince proti Turecku*, č. 25067/94 a ďalšie, 8. júl 1999, § 54.

⁴⁴ Je možné usúdiť, že podľa nového čl. 11 v spojení s čl. 16 dočasné pozastavenie činnosti by malo byť možné len tam, kde masmédiu už bolo odsúdené súdom v sporovom konaní a napriek tomu v relatívne krátkom čase zverejnilo podobné materiály v zjavnom rozpore s predchádzajúcim rozsudkom súdu.

⁴⁵ Je dôležité zdôrazniť, že existuje rozdiel medzi zverejňovaním názorov iných, ktoré naplňajú znaky nenávisťného prejavu, a vyjadrením nenávisťného prejavu samotnou osobou – pozri *Jersild proti Dánsku*, 23. september 1994, § 27 a nasl.

⁴⁶ *Cumhuriyet Vakfı a ďalší proti Turecku*, č. 28255/07, 8. október 2013, § 62.

⁴⁷ Pozri najmä nový čl. 12 nových zmien.

46. Taktiež nie je jasné, čo sa stane, ak masmédiom zverejní novú informáciu, ktorá je podobná, avšak nie identická⁴⁸ s predošlou. A čo, ak sa nasledujúca urážlivá informácia objaví o niekoľko rokov neskôr a týka sa inej osoby alebo inej veci? V takýchto prípadoch prvok „opakovanosti“ môže chýbať. Benátska komisia sa domnieva, že v návrhu zákona by mali byť opísané nielen hmotnoprávne, ale aj procesnoprávne znaky „opakovaného protiprávneho konania“.

H. Predmet zákazu

47. Navrhované zmeny musia konkretizovať, že adresátom opatrenia môže byť len masmédiom (noviny, rozhlasová stanica a televízna stanica atď.), ktoré bolo zodpovedné za porušenie mediálneho zákona, a nie mediálna spoločnosť ako celok. Inak by bolo možné zakázať distribúciu všetkých mediálnych produktov (novín, televíznych kanálov atď.) tej istej spoločnosti aj napriek tomu, že niektoré z nich zákon neporušili. Posledná veta čl. 16a navrhovaných zmien rieši tento bod, avšak len čiastočne, keďže obsahuje dočasné opatrenia, a nie sankciu ako takú, ktorá je ustanovená novým čl. 11. Podobné znenie ustanovenia by malo byť doplnené v novom čl. 11.

48. Zákon (existujúci, ale aj navrhované zmeny) je ďalej nejasný v otázke rozsahu aplikácie na „nové médiá“ (ako napríklad webové stránky), kde môže byť obsah voľne pridávaný používateľmi. Pri komplexnosti tohto problému⁴⁹ sa Benátska komisia domnieva, že oblasť upravená týmto zákonom by mala byť obmedzená na „tradičné“ (printové alebo vizuálne) médiá alebo na poskytovateľov obsahu, ktorí majú na starosti „editovanie“, a sú tak zodpovední za obsah publikovaný v tomto médiu.

I. Procesné záruky

49. Benátska komisia zdôrazňuje, že v prípadoch závažných zásahov do slobody médií je nevyhnutný rýchly a prísne dodržiavaný postup.⁵⁰ Akékoľvek rozhodnutie o uložení predbežného obmedzenia, ktoré spočíva najmä v dočasnom pozastavení činnosti masmédiá, by malo byť prijaté v konaní rešpektujúcom všetky záruky spravodlivého procesu.⁵¹

50. Nový pridaný bod v čl. 12 ustanovuje, že tam, kde súd masmédiu ukladá *ex post* zákaz, vydá aj formálne upozornenie, že ďalšie porušenia zákona týmto masmédiom môžu vyústiť do zákazu *ex ante* (napr. dočasné pozastavenie prevádzky). Účelom tohto ustanovenia je lepšie predvídanie aplikácie zákazu *ex ante*.

51. Je sporné, či je úlohou súdu vydávať takéto upozornenia a anticipovať tak závery budúcich prípadov; napokon, iniciatíva požadovať zákaz ostáva na prokurátorovi. Nie je jasné, či toto upozornenie nie je len obyčajnou upomienkou. Podľa návrhu zmien uloženie *ex ante* zákazu nie je závislé od existencie predchádzajúceho formálneho upozornenia.

⁴⁸ Pri porovnaní znenia čl. 11 a čl. 16a je medzi nimi možné badať evidentné rozdiely: nový čl. 11 hovorí o „opakovaní rovnakého protiprávneho konania“, zatiaľ čo čl. 16a hovorí o uverejňovaní „po súdnom zákaze rovnakej alebo inej (pridané kurzíva) programovej štruktúry“ s určitými znakmi.

⁴⁹ Pozri vec *Delfi AS proti Estónsku*, č. 64569/09, 10. október 2013, toho času o nej rozhoduje veľká komora.

⁵⁰ ESLP, 7/5/2002, *McVicar proti Spojenému kráľovstvu*, č. 46311/99, ESLP, 20/5/1999 (VK), *Bladet Tromsø a. Stensaas proti Nórsku*, č. 21980/93.

⁵¹ Vo veci *Ürper a ďalší* citovanej vyššie Súd okrem iného zistil, že rozhodnutie pozastaviť vydávanie novín nasledovalo po konaní *ex parte*, ktorého sa tieto noviny nezúčastnili.

J. Doplnujúce pokuty pre masmédiá

52. Čl. 45a navrhovaných zmien zavádza pokuty pre masmédiá a novinárov, ktorí sa dopustili opakovaného vydávania protizákonného mediálneho obsahu. Pojem „opakované protiprávne konanie“ je opäť potrebné objasniť, inak bude uloženie akejkoľvek pokuty nepredvídateľné. Takéto pokuty v zásade nie sú v rozpore s čl. 10. Masmédiá musia dodržiavať Trestný zákon na tom základe, že čl. 10 im poskytuje ochranu. Záruky poskytnuté čl. 10 vo vzťahu k informovaniu médií o otázkach všeobecného záujmu sú predmetom výhrady, že konajú v dobrej vôli a na správnom skutkovom základe a poskytujú „dôveryhodné a presné“ informácie v súlade s etikou žurnalistiky.

53. Navyše, pokuty uvedené v čl. 45a môžu predstavovať účinné opatrenie na boj proti úmyselnému nerešpektovaniu súdnych príkazov opakovaným nevráživým vydávaním nepravdivých a hanlivých skutkových obvinení – problém, ktorý sa navrhované zmeny pokúšajú riešiť zavedením dočasného zákazu činnosti masmédiá.⁵²

54. Výška pokút (ktorá môže byť od 1 000 EUR pre šéfredaktorov a do 10 000 EUR pre médiá ako celok alebo ich majiteľov⁵³) sa ako taká nezdá byť neprimeraná, ale v zásade by legislatíva mala ustanoviť len maximálnu výšku a ponechať určenie presnej sumy na súd, ktorý by mal mať tiež právomoc rozhodnúť, či bude uložená nižšia alebo žiadna pokuta.

55. S ohľadom na význam týchto pokút môžu byť tieto charakterizované ako trestnoprávne sankcie aspoň v prípade ich aplikácie na jednotlivcov.⁵⁴ Preto by mali byť uložené v rámci konania, ktoré rešpektuje požiadavky „spravodlivého procesu“ v zmysle čl. 6 dohovoru. Odporúča sa, aby uvedené bolo presnejšie ustanovené v zákone.

V. Závery

56. Dočasný zákaz činnosti masmédiá je mimoriadne prísne opatrenie, ktoré môže byť kompatibilné len s ochranou slobody prejavu v zmysle čl. 10 dohovoru v mimoriadnych prípadoch, tak ako to je špecifikované ESLP.

57. Benátska komisia sa domnieva, že posudzované navrhované zmeny by mali byť revidované; odporúča nasledovné:

- možnosť súdu uložiť dočasný zákaz vydávania alebo prevádzky masmédiá ako reakcia alebo sankcia pre nerešpektovanie súdneho rozhodnutia by mala byť zo zákona odstránená;
- možnosť takéhoto zákazu by mala byť ustanovená len pre mimoriadne prípady, kde je to nevyhnutné na zabránenie podnecovaniu k násiliu, násilnému zvráteniu ústavného poriadku a podobným veľmi závažným ohrozeniam verejného poriadku, a len ako posledné možné opatrenie;

⁵² Hoci „pokiaľ ide o komentáre ohľadom osobností verejného života, pozornosť by mala byť venovaná tomu, aby nedošlo k penalizovaniu alebo vyhláseniu za protizákonné nepravdivé vyhlásenia, ktoré boli zverejnené kvôli chybe a bez zlého úmyslu“ – pozri Všeobecnú poznámku č. 34 citovanú vyššie, § 47.

⁵³ Je nevyhnutné špecifikovať, či môže byť pokuta uložená naraz masmédiu, jeho majiteľovi a šéfredaktorovi alebo uloženie pokuty jednému z nich vylučuje použitie tohto opatrenia na ďalších z dôvodu toho istého protiprávneho konania.

⁵⁴ Pozri zhrnutie ESLP vo veci *Ezeh a Connors proti Spojenému kráľovstvu*, 9. október 2003, č. 39665/98 a 40086/98, § 82 a nasl.

- dolná hranica pokút ustanovená novým čl. 45a by mala byť odstránená;
- význam „opakovaného protiprávneho konania“ by mal byť jasne určený v zákone.

58. Benátska komisia ostáva orgánom k dispozícii v prípade ďalšej pomoci, ak bude potrebná.