



Ústavný súd Slovenskej republiky

STANOVISKO
k mediálnej legislatíve
(zákon CLXXXV o mediálnych službách a masmédiách, zákon CIV
o slobode tlače a legislatíva o zdaňovaní príjmov z reklám
masmédií)

prijaté Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom
práva (Benátska komisia) na jej 103. plenárnom zasadnutí
(Benátky 19. – 20. júna 2015)

predkladá:

JUDr. Ivetta Macejková, PhD.

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

Z ANGLICKÉHO ORIGINÁLU:

MEDIA LEGISLATION (ACT CLXXXV ON MEDIA SERVICES AND ON THE MASS MEDIA, ACT CIV
ON THE FREEDOM OF THE PRESS, AND THE LEGISLATION ON TAXATION OF ADVERTISEMENT
REVENUES OF MASS MEDIA)

Preklad a korektúra:

Mgr. Tomáš Plško, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

PaedDr. Marta Ondrejková, odborný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Spr 1429/2015

OBSAH

I. Úvod	3
II. Kontext a rozsah stanoviska	3
A. Okolnosti prípadu	3
B. Rozsah stanoviska	5
III. Analýza	5
A. Štruktúra právnej úpravy a úroveň mediálnej regulácie	6
B. Právna úprava obsahu a sankcie za jej porušenie	6
1. Ustanovenia týkajúce sa poburujúceho prejavu, nenávisťného prejavu, nemravných publikácií, ohovárania atď.	6
2. Rozhovory	10
3. Sankcie za nelegálny mediálny obsah	11
a) Proporcionalita pokút a iných opatrení	11
b) Súdne preskúmanie konaní	13
4. Ustanovenia týkajúce sa pozitívneho záväzku poskytnúť vyvážené spravodajstvo	14
C. Odhalenie zdrojov informácií	15
D. Zloženie a právomoc mediálnej rady	17
1. Stručný náčrt súčasného inštitucionálneho rámca	17
2. Zaručenie pluralistického zloženia Mediálnej rady	18
E. Verejnoprávne médiá	21
1. Komplexnosť štruktúry orgánov dohľadu	21
2. Zaručenie nezávislosti verejnoprávnych médií	22
F. Národná spravodajská agentúra	24
G. Príjmy z reklamy a zdaňovanie	25
1. Prerozdelenie štátnych reklamných rozpočtov	25
2. Obmedzenia politickej reklamy	26
3. Daň z reklamy	27
IV. Závery	28

I. ÚVOD

1. Parlamentné zhromaždenie Rady Európy prijalo 29. januára 2015 rezolúciu 2035(2015), v ktorej Benátsku komisiu požiadalo, aby „označila ustanovenia, ktoré ohrozujú právo na slobodu prejavu a právo na informácie prostredníctvom médií v maďarskom zákone CLXXXV z roku 2010 o mediálnych službách a masmédiách, v maďarskom zákone CIV z roku 2010 o slobode tlače a o základných pravidlách pre mediálny obsah a v maďarských daňových zákonoch o progresívnej dani z príjmov z reklamy pre médiá.“¹

2. Pán Nicos Alivizatos, pán Michael Frendo, pán Jan Velaers (členovia) a pani Eve Salomon (expertka na mediálnu reguláciu) pôsobili ako spravodajcovia Benátskej komisie.

3. V dňoch 16. – 17. apríla 2014 navštívila delegácia Benátskej komisie Budapešť a viedla rokovania so zástupcami orgánov, ako aj s novinármi, mediálnymi profesionálnymi združeniami a mimovládnyimi organizáciami pôsobiacimi v oblasti médií. Benátska komisia ďakuje maďarským orgánom a iným zúčastneným osobám za excelentnú spoluprácu počas návštevy.

4. Toto stanovisko vychádza z anglického prekladu relevantnej legislatívy poskytnutej maďarskými orgánmi [CDL-REF(2015)011]. Preklad nemusí vždy presne vo všetkých bodoch odrážať originál, preto niektoré otázky mohli byť načrtnuté aj z dôvodu nepresností prekladu.

5. Toto stanovisko bolo prijaté Benátskou komisiou na jej 103. plenárnom zasadnutí (Benátky 19. – 20. júna 2015).

II. KONTEXT A ROZSAH STANOVISKA

A. Okolnosti prípadu

6. V roku 2010 prijal maďarský parlament dva zákony upravujúce mediálnu sféru: mediálny zákon [zákon CLXXXV z roku 2010 o mediálnych službách a masmédiách (ďalej len „mediálny zákon“)], ktorý prebudoval mediálny regulačný systém, a tlačový zákon [zákon CIV z roku 2010 o slobode tlače a o základných pravidlách pre mediálny obsah (ďalej len „tlačový zákon“)], ktorý sa týka mediálneho obsahu a regulácie tlače. Týmto dvom zákonom sa často hovorí „mediálny balík“.

7. Prijatie „mediálneho balíka“ vyvolalo silnú vlnu kritiky v Maďarsku aj v zahraničí. Komisar Rady Európy pre ľudské práva v roku 2011 vyjadril obavy z jeho možných účinkov na mediálny pluralizmus a slobodu slova.² Rada Európy vydala v roku 2012 odborné stanovisko,³ v ktorom navrhla v „mediálnom balíku“ viaceré podstatné zmeny. Európsky

¹ <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21544&lang=en>>.

² <CommDH(2011)10, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1751289>>.

³ <[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/media/publications/Hungary/Hungary%20Media%20Acts%20Analysis%20%20Final%2014-05-2012%20\(2\).pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/media/publications/Hungary/Hungary%20Media%20Acts%20Analysis%20%20Final%2014-05-2012%20(2).pdf)>.

parlament a Európska komisia vyjadrili obavy týkajúce sa súladu maďarských mediálnych zákonov so smernicou o audiovizuálnych a mediálnych službách a s *acquis communautaire*.⁴ Zástupca Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe (ďalej len „OBSE“) pre slobodu médií opakovane vyjadril názor, že „mediálny balík“ porušoval štandardy OBSE o mediálnej slobode, bol ľahko zneužiteľný a ohrozoval editorskú nezávislosť a mediálny pluralizmus.⁵ Určitú kritiku vzniesla aj Benátska komisia vo svojich stanoviskách, ktoré, hoci sa nedotýkali priamo spornej legislatívy, neschvaľovali ústavné zmeny týkajúce sa mediálnej sféry.⁶

8. Medzinárodné a vnútroštátne mimovládne organizácie tiež výrazne kritizovali „mediálny balík“. Organizácia Freedom House zaznamenala päťročný pokles úrovne slobody tlače v Maďarsku.⁷ Organizácia Article 19 a maďarská mimovládna organizácia TASZ označili tieto mediálne zákony za „hanebné“.⁸ Údajný nedostatok mediálnej slobody a pluralizmu bol jednou z hlavných obáv vyjadrených v správe Human Rights Watch o Maďarsku z roku 2013.⁹

9. Kľúčové problémy naznačené medzinárodnými orgánmi a mimovládnyimi organizáciami zahŕňali údajný nedostatok politickej nezávislosti Mediálnej rady (regulačný orgán), koncentráciu moci v rukách Mediálnej rady, bezdôvodne vysoké pokuty pre novinárov a médiá, nejasné požiadavky na reguláciu obsahu, neadekvátnu ochranu novinárskych zdrojov a skutočnosť, že verejnoprávne médiá sú riadené štátom.

10. Maďarské úrady na kritiku zareagovali. Ústavný súd zrušil niektoré ustanovenia obsiahnuté v „mediálnom balíku“ ako protiústavné a nariadil vláde, aby vykonala zmeny predovšetkým v ustanoveniach týkajúcich sa regulácie mediálneho obsahu a ochrany novinárskych zdrojov. V rokoch 2011 – 2012 bol „mediálny balík“ podrobený revízií. Napriek tomu mnohí vnútroštátni¹⁰ a medzinárodní pozorovatelia¹¹ neboli s týmito reformami spokojní. O zmenách sa vyjadrili, že sú iba čiastkové a neriešia predtým odhalené kľúčové problémy. Maďarská vláda obhajovala svoju pozíciu, poukazujúc na príklady podobných právnych úprav v iných európskych štátoch, a v roku 2014 bola zavedená nová daň založená na obrate, ktorá postihla obchodné spoločnosti s veľkými príjmami z reklamy [zákon XXII (ďalej aj „zákon o dani z reklamy“)]. Zavedenie tejto novej dane malo za následok, že RTL Group (spoločnosť ťažko zasiahnutá touto daňou) podala na Európskom súde pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“) a Európskej komisii¹² sťažnosť. Toto stanovisko sa usiluje podporiť proces zlepšovania maďarských mediálnych zákonov, ktorý bol spustený v rámci dialógu s generálnym tajomníkom Rady Európy.

⁴ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2013-315#ref_1_2>.

⁵ Pozri napríklad: <<http://www.osce.org/fom/90823>>. Pozri tiež odborné správy OBSE k maďarskej legislatíve „mediálneho balíka“: <<http://www.osce.org/fom/75990> and <http://www.osce.org/fom/71218>>.

⁶ Pozri najmä stanovisko Benátskej komisie k štvrtému dodatku maďarskej ústavy CDL-AD(2013)012, § 37 a nasl.

⁷ <<https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2015/hungary>>.

⁸ <http://tasz.hu/files/tasz/imce/information_note_hml.pdf>.

⁹ <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/hungary0513_ForUpload.pdf>; pozri tiež hodnotenie Reportérov bez hraníc: <<http://en.rsf.org/hongrie-hungary-s-media-law-is-08-03-2011,39721.html>>.

¹⁰ <http://tasz.hu/files/tasz/imce/2011/letter_hungarian_ngos_media_ce.pdf>;

tiež: <http://mertek.eu/sites/default/files/reports/hungarian_media_law_0.pdf>.

¹¹ Pozri napríklad bod 12 rezolúcie Parlamentného zhromaždenia Rady Európy 2035 (2015), už citované; pozri tiež správu komisárov Rady Európy pre ľudské práva CommDH(2014)21. <<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2688595&SecMode=1&DocId=2218468&Usage=2>>.

¹² <<http://budapestbeacon.com/featured-articles/rtl-group-files-complaint-with-ec-over-hungary-ad-tax/>>; pozri tiež <<http://en.rsf.org/hungary-government-throttles-media-with-12-06-2014,46429.html>>.

B. Rozsah stanoviska

11. Vo svojej rezolúcii z roku 2015 požiadalo Parlamentné zhromaždenie Rady Európy Benátsku komisiu, aby zistila, ktoré ustanovenia mediálnych zákonov „ohrozujú právo na slobodu prejavu a právo na informácie prostredníctvom médií“. Spomínané tri skúmané právne predpisy sú nesmierne dlhé, komplexné a upravujú v podstate všetky aspekty mediálnej sféry. Benátska komisia sa teda vyjadruje iba ku kľúčovým prvkom týchto zákonov, ktoré by podľa jej názoru mali mať pri revízii prioritu.

12. Absencia pripomienok k iným ustanoveniam spomínaných zákonov neznamena ich tiché odobrenie. Je možné, že tieto ustanovenia boli už dôkladne preskúmané v predchádzajúcich dokumentoch, ktoré vypracovali iné inštitúcie Rady Európy. Za predpokladu, že nedošlo k novelizácii sporných zákonov, postrehy iných inštitúcií Rady Európy tak ostávajú platné a Benátska komisia vyzýva maďarské orgány na ich efektívnu realizáciu.

13. Pokiaľ ide o niektoré ustanovenia „mediálneho balíka“, aj keď v princípe môžu byť problematické, spôsob, akým sú v súčasnosti aplikované, nevyvoláva, zdá sa, v maďarskom kontexte výraznejšie otázky. Napríklad takmer totálna asimilácia elektronických médií na printové, najmä v zmysle registračných požiadaviek pre tie printové (§ 5 tlačového zákona a § 41 mediálneho zákona), sa môže zdať ako prehnaná a zbytočná, ale počas návštevy Maďarska sa ukázalo, že mediálna komunita nepovažuje tieto požiadavky za priveľkú záťaž. Rovnako ustanovenia týkajúce sa exteritoriálnej aplikácie mediálnych zákonov (§ 2 a § 3 tlačového zákona a § 176 – § 180 mediálneho zákona) nevyvolali žiadnu vážnu polemiku. V dôsledku toho boli tieto ustanovenia z tohto stanoviska vynechané. Namiesto toho sa Benátska komisia sústredila na tie časti zákona, ktoré majú (alebo by mohli mať) významný praktický vplyv na slobodu médií v Maďarsku.

III. ANALÝZA

14. V úvode je potrebné poznamenať, že podstata demokratického vládnutia nie je založená iba na politickej vôli ľudu, ktorú vyjadril v slobodných a spravodlivých všeobecných voľbách, čím štátu poskytol legitímne zvolenú vládu. Odráža sa tiež vo vládnutí, ktoré poskytuje demokratický priestor menšinám a alternatívnym názorom. Niet pochýb, že maďarská vláda je demokraticky zvolená a že má širokú podporu verejnosti. Nielen to, po značnom víťazstve strany Fidesz v roku 2010 až do začiatku roku 2015 mala vládnuca koalícia Fidesz/KDNP kvalifikovanú väčšinu v parlamente – vzácny to jav pre modernú demokraciu. Takáto dominantná pozícia dáva vládnucej koalícii široký mandát v rôznych oblastiach, ale nie voľnú ruku.¹³

15. Práve naopak, kde má jedna konkrétna politická skupina veľký politický vplyv, mediálny pluralizmus a nezávislosť novinárskej profesie potrebujú špeciálne opatrenia ochrany. To, ako často zdôrazňovali maďarské úrady niektoré právne mechanizmy a pravidlá, ktoré existujú v maďarskom mediálnom práve, možno taktiež nájsť v legislatíve iných európskych štátov. Aj keď nepopierame dôležitosť právnej komparatistiky, bolo by nesprávne

¹³ Pozri k tomu CDL-AD(2011)016, Stanovisko k novej Ústave Maďarska, § 11 a § 12.

ich mechanicky prenášať z týchto štátov do Maďarska. Je nevyhnutné vziať do úvahy špecifický politický a ekonomický kontext Maďarska (kvázi monopol vládnucej koalície v politickej sfére, právomoci a štruktúru štátnych regulačných orgánov, veľkosť a úroveň koncentrácie mediálneho trhu atď.).¹⁴ Odporúčania formulované v tomto stanovisku je preto potrebné chápať v špecifickom kontexte Maďarska.

A. Štruktúra právnej úpravy a úroveň mediálnej regulácie

16. Posledné dva zákony tvoriace súčasť „mediálneho balíka“ sú nesmierne dlhé (celkovo 170 strán) a tvoria labyrint podrobnej úpravy pokrývajúcej celú oblasť mediálnych služieb a masmédií. Aj keď pôvodne boli prijaté pred nadobudnutím účinnosti maďarskej ústavy z roku 2011, skúmané zákony spadajú do rámca čl. IX ods. 3 spomínanej ústavy, podľa ktorého „podrobné pravidlá o slobode tlače a o orgáne dozoru nad mediálnymi službami, produktmi tlače a informačno-komunikačným trhom ustanoví ústavný zákon“.

17. Vo svojom stanovisku k novej maďarskej ústave¹⁵ namietala Benátska komisia používanie ústavných zákonov v súvislosti s otázkami, ktoré by za normálnych okolností mali byť ponechané na obyčajné zákony: „Čím viac politických otázok je prenesených mimo právomocí jednoduchej väčšiny, tým menší význam budú mať budúce voľby, a tým viac možností má dvojtretinová väčšina, aby „zacementovala“ svoju politickú vôľu a právny poriadok štátu.“

18. Čo sa mediálnej sféry týka, môže byť odôvodniteľné snažiť sa o stabilitu v tom, ako funguje a ako je organizovaný orgán pre mediálnu reguláciu, a požadovať kvalifikovanú väčšinu pre prijatie alebo zmenu týchto pravidiel. Benátska komisia bola informovaná, že od začiatku roku 2015, keď vládnuca koalícia stratila kvalifikovanú väčšinu v parlamente, došlo vo vzťahu k prijímaniu ústavných zákonov v politickej spolupráci medzi parlamentnou väčšinou a opozíciou k výraznému pokroku. Napriek tomu Benátska komisia nevidí žiaden osobitný dôvod používať ústavné zákony na iné úpravy, predovšetkým na tie „podrobné“ v mediálnej sfére. Toto by malo byť ponechané na obyčajné zákony alebo dokonca na podzákonné právne akty pripravené orgánom štátnej správy alebo dokonca orgánmi samosprávy mediálnej komunity (pozri ďalej konkrétnejšie odporúčania na túto tému).

B. Právna úprava obsahu a sankcie za jej porušenie

19. Tlačový zákon, ako aj mediálny zákon zaviedli obsahové obmedzenia slobody prejavu. Niektoré tieto obmedzenia zakazujú určité kategórie prejavu (nemravné prejavy, nenávisťné prejavy atď.). Iné ustanovenia zaviedli pozitívne povinnosti pre masmédiá tým, že predpisujú spôsob, akým môžu médiá vykonávať svoje funkcie.

1. Ustanovenia týkajúce sa poburujúceho prejavu, nenávisťného prejavu, nemravných publikácií, ohovárania atď.

20. V niektorých jurisdikciách sú obsahové obmedzenia prejavu v prípade, že môžu

¹⁴ Pozri napríklad Záverečnú správu OBSE/ODIHR z obmedzenej volebnej pozorovacej misie (júl 2014), s. 2.

¹⁵ CDL-AD(2011)016, § 24.

znamenat' jasné a bezprostredné nebezpečenstvo protiprávneho násilného činu, neprípustné Ústavný súd USA takto rozlišuje všeobecnú obhajobu násilia a výzvu na konkrétny násilný čin. Zatiaľ čo prvý druh prejavu je chránený Prvým dodatkom Ústavy USA, ten druhý môže byť trestný.¹⁶

21. Európsky prístup nie je taký kategorický. Obsahové obmedzenia nie sú samy osebe neprípustné v zmysle čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) alebo čl. 11 Charty základných práv Európskej únie. Nielen to, existuje viacero medzinárodných dokumentov, ktoré podnecujú štáty, aby prijímali pozitívne opatrenia pre účely boja s nenávisťnými prejavmi¹⁷ alebo ochrany detí pred sexuálne explicitným alebo násilným mediálnym obsahom.¹⁸

22. Aby boli obsahové obmedzenia v súlade s čl. 10 ods. 2 dohovoru, musia byť „predpísané zákonom“ a „nevyhnutné v demokratickej spoločnosti“, „v záujme národnej bezpečnosti, územnej celistvosti alebo verejnej bezpečnosti, pre účely prevencie nepokojov a trestných činov, ochrany zdravia a morálky, ochrany reputácie alebo práv jednotlivcov, prevencie odhalenia utajovaných skutočností alebo pre účely udržania vážnosti a nestrannosti súdництва“. Požiadavka zákonnosti implicitne odkazuje na určitú kvalitu daného zákona.¹⁹ Obmedzenie by nebolo „zákonné“, ak by zákon nebol dostatočne jasný, dostupný alebo ak by jeho aplikácia bola nepredvídateľná. V našom prípade niektoré ustanovenia tlačového zákona, ktoré definujú nelegálny mediálny obsah, nie sú dostatočne určité.

23. Napríklad § 16 tlačového zákona zakazuje mediálny obsah, ktorý porušuje „ústavný poriadok“, avšak tento pojem je príliš vágny. Ani samotný tlačový zákon, ani iný súvisiaci podzákonný akt nevysvetľuje, čo to znamená. Zasadzovanie sa o novelizáciu ústavy právnymi prostriedkami by mohlo byť podľa tohto ustanovenia považované za „porušovanie ústavného poriadku“. Vo väčšine prípadov ide však o prijateľnú formu prejavu. Vo svojom stanovisku k rumunskej ústave Benátska komisia zdôraznila, že „v prípade, že nie je prítomný prvok „násilia“, možno povedať, že zákaz prejavu podporujúceho teritoriálny separatizmus (čo možno považovať za legitímny prejav názoru jednotlivca) zachádza nad rámec toho, čo dovoľuje dohovor.“²⁰ Vo svojom Stanovisku k azerbajdžanskému zákonu o mimovládnych organizáciách Benátska komisia rozhodla, že „pokojné podporovanie inej ústavnej štruktúry... sa nepovažuje za trestné konanie a malo by, naopak, byť považované

¹⁶ Pozri *Brandenburg v. Ohio*, 395 U.S. 444 (1959).

¹⁷ Pozri napríklad odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy R(97)20 k nenávisťným prejavom; pozri tiež rozsudok EŠLP zo 4. 12. 2003 vo veci *Müslüm Gündüz proti Turecku*, § 22. Napokon pozri Stanovisko k Štvrtému dodatku k Základnému zákonu Maďarska (CDL-AD(2013)013), § 52, kde Benátska komisia sa už vyjadrila: „možno považovať za nevyhnutné v demokratickej spoločnosti sankcionovať alebo dokonca predchádzať formám prejavu, ktoré šíria, nabádajú, propagujú alebo ospravedlňujú nenávisť založenú na netolerancii“.

¹⁸ Pozri napríklad odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy CM/Rec(2009)5 k opatreniam na ochranu detí pred škodlivým obsahom a správaním a na podporu ich aktívnej účasti v novom informačnom a komunikačnom prostredí; pozri tiež správu Benátskej komisie z roku 2008 o vzťahu medzi slobodou prejavu a slobodou vierovyznania CDL-AD(2008)026, kde Benátska komisia vyslovila, že „hoci niet pochýb, že v demokracii by mali byť v princípe chránené všetky myšlienky, aj keď sú šokujúce alebo rušivé (s výnimkou tých podnecujúcich k násiliu, ako už bolo vysvetlené), je rovnako pravdou, že nie všetky myšlienky si zaslúžia byť šírené“.

¹⁹ Pozri okrem iných orgánov rozsudky EŠLP vo veciach *Rotaru proti Rumunsku* [GC], č. 28341/95, § 52, *ECHR 2000-V*; *Gawęda proti Poľsku*, č. 26229/95, § 39, *ECHR 2002-II*; a *Maestri proti Taliansku* [GC], č. 39748/98, § 30, *ECHR 2004-I*.

²⁰ CDL-AD(2014)010, Stanovisko k návrhu zákona o preskúmaní Ústavy Rumunska, § 73.

za legitímny prejav“.²¹

24. Iné pojmy definujúce nelegálny mediálny obsah sú podobne vágne. Nie je napríklad jasné, čo sa myslí pod mediálnym obsahom smerujúcim k „vylúčeniu národov“ atď. (§ 17 tlačového zákona). Kritická poznámka o porušovaní menšinových práv v Maďarsku môže byť považovaná za pokus o „vylúčenie národa“.²²

25. Ustanovenie § 20 ods. 5 tlačového zákona hovorí o komerčných komunikáciách a zahŕňa zákaz urážať náboženské alebo politické presvedčenia.²³ Ustanovenie § 14 mediálneho zákona ukladá obmedzenia na „vysielanie akýchkoľvek obrazových alebo zvukových efektov, ktoré sú spôsobilé uraziť náboženské presvedčenie alebo vieru alebo iné filozofické presvedčenie alebo ktoré obsahujú násilie alebo sú iným spôsobom rušivé“. Nie je však jasné, čo to znamená, ako široko možno vykladať pojmy „politické presvedčenie“ alebo „filozofické presvedčenie“ a aké „rušiac“ by zvuky alebo obrazy mali byť, aby zakladali zodpovednosť média, ktoré ich vysielalo.²⁴ Benátska komisia v tejto súvislosti pripomína, že „sloboda prejavu je aplikovateľná nielen na „informácie“ alebo „myšlienky“, ktoré sú... považované za neškodné..., ale tiež na tie, ktoré urážajú, šokujú alebo rušia“.²⁵

26. Podľa § 4 ods. 3 tlačového zákona výkon slobody tlače nesmie porušovať osobnostné práva jednotlivcov. § 14 zaväzuje poskytovateľov mediálnych služieb rešpektovať ľudskú dôstojnosť a zakazuje zobrazovanie „zraniteľných osôb ponížujúcim spôsobom“. Tieto ustanovenia vytvárajú dojem, že „osobnostné práva“ jednotlivcov majú vždy prednosť pred slobodou tlače. Avšak tento výklad je nesprávny, je na súde, aby vyvážil protichodné záujmy a rozhodol, ktorý z nich v konkrétnych okolnostiach prípadu preváži: sloboda tlače alebo akýkoľvek súkromný záujem, do ktorého táto sloboda môže zasahovať. Je teda nesprávne kategoricky tvrdiť, že takýto prejav je vždy neprípustný. V tomto zmysle môže byť prípustná napríklad kritická poznámka poškodzujúca dobrú povesť politika. Európsky súd pre ľudské práva viackrát zopakoval, že „hranice prípustnej kritiky sú širšie vo vzťahu k vláde ako vo vzťahu k súkromnej osobe. V demokratickom systéme musí byť konanie alebo nekonanie vlády podrobené prísnemu preskúmaniu nielen zo strany zákonodarných a súdnych orgánov, ale tiež zo strany tlače a verejnej mienky“.²⁶ Pri kritike verejných činiteľov by novinárom malo byť dovolené uchýliť sa k určitému stupňu zveličovania či dokonca provokácie²⁷ alebo, inými slovami, majú právo pri svojich vyjadreniach do istej miery prekročiť vhodné

²¹ CDL-AD(2014)043, Stanovisko k zákonu o mimovládnych organizáciách (verejné združenia a fondy) v znení neskorších predpisov Azerbajdžanskej republiky, § 49.

²² Pozri podobnú situáciu v rozsudku EŠLP z 9. 4. 2002 vo veci Yazar, Karatas, Aksoy a Turecká ľudová strana práce, § 56 a § 57. Okrem toho pri preskúmaní ruského protiextrémistického zákona vyjadrila Benátska komisia názor, že aby „podnecovanie k sociálnym, rasovým, etnickým alebo náboženským rozporom“ mohlo byť kvalifikované ako trestný čin „extrémizmu“, mala by zákonná definícia výslovne požadovať prvok násillia – pozri CDL-AD(2012)016, Stanovisko k federálnemu zákonu o boji proti extrémistickej aktivite Ruskej federácie, § 36 a § 39.

²³ Pozri tiež § 24 mediálneho zákona, ktorý zakazuje komerčné komunikácie, ktoré propagujú akúkoľvek diskrimináciu na základe pohlavia, rasy alebo etnického pôvodu, národnosti, náboženstva alebo viery, fyzického alebo mentálneho postihnutia, veku alebo sexuálnej orientácie.

²⁴ A, bohužiaľ, neboli urobené žiadne výnimky pre špecializované médiá (napríklad reklama na kresťanský produkt môže uraziť moslimov).

²⁵ EŠLP vo veci Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) proti Švajčiarsku (č. 2) [GC], č. 32772/02, § 96, ECHR 2009, s ďalšími odkazmi.

²⁶ EŠLP vo veci Yazar, Karatas, Aksoy a Turecká ľudová strana práce, 9. 4. 2002, § 59.

²⁷ Pedersen a Baadsgaard proti Dánsku [GC], č. 49017/99, ECHR 2004-XI, § 71.

hranice.²⁸

27. Benátska komisia si je vedomá skutočnosti, že nie všetky druhy nelegálneho mediálneho obsahu možno v zákone presne definovať. Je nesprávne si myslieť, že prostredníctvom právneho textu možno dosiahnuť absolútnu právnu istotu. Takto môže byť napríklad náročné popísať obscénnosť bez použitia obscénneho slovníka a/alebo obrázkov. V princípe môže zákonodarca toto prenechať súdom a nechať sudcov, aby judikatúrou tieto pojmy rozviedli a objasnili. Z tohto dôvodu odkaz v tlačovom zákone na „ústavný poriadok“, „dobré mravy“ atď. nie je sám osebe v rozpore s európskymi štandardmi. Je legitímne, ak štát bojuje proti poburujúcim, obscénnym, ohováračským alebo nenávisným prejavom. Tento zákon by však bolo potrebné znovu prehodnotiť, aby sa zaistilo, že sudy nebudú vykladať tieto vágne pojmy („dobré mravy“, „ústavný poriadok“ atď.) príliš široko.

28. Aby sa toto riziko obmedzilo, Benátska komisia odporúča niekoľko opatrení. Niektoré ustanovenia sú v súčasnej podobe nebezpečne obsiahle a mali by byť odstránené. Týka sa to § 17 ods. 2 a § 20 ods. 5 tlačového zákona a § 14 mediálneho zákona (ktoré zakazujú prejavy smerujúce k „vylúčeniu národov“ alebo urážaniu „náboženského alebo politického presvedčenia“, ktoré zakladajú povinnosť umiestňovať upozornenia pred „rušivé“ obrazy a zvuky atď.).

29. Čo sa týka ostatných ustanovení tlačového zákona a mediálneho zákona, ktoré definujú nelegálny mediálny obsah [konkrétne klauzuly, ktoré zakazujú prejavy zasahujúce do „verejnej morálky“ a „osobnosti“ (§ 4 ods. 2 tlačového zákona), prejavy poškodzujúce ľudskú dôstojnosť (§ 14 ods. 1), prejavy porušujúce ústavný poriadok (§ 16), nenávisné prejavy (§ 17 ods. 1)], tieto môžu ostať v zákone, ktorý by mal byť zmenený tak, aby sa zabezpečilo, že sudy budú tieto ustanovenia vykladať reštriktívnejšie.

30. Tlačový zákon, tak ako je v súčasnosti formulovaný, dostatočne neodráža ideu proporcionality, ktorá je základným kameňom judikatúry EŠLP podľa čl. 10 dohovoru a ktorá je obsiahnutá v čl. I ods. 3 Základného zákona Maďarska.²⁹ Benátska komisia pripomína, že obrana „ústavného poriadku“, „verejnej morálky“ alebo „dôstojnosti“ alebo jednotlivcov je legitímny cieľ, ktorý štát môže sledovať, avšak ktorý sám osebe nemôže ospravedlniť zásah do slobody prejavu. Tlačový zákon by mal jasne ustanoviť, že hranice slobody závisia od kontextu a že sloboda prejavu môže za určitých okolností prevážiť nad inými legitímnymi záujmami. Nie každé vyjadrenie, ktoré možno považovať za útok na ústavný poriadok, dôstojnosť alebo dobré mravy, je nelegálne.³⁰ Nielen to, kde sa prejav týka vecí verejného záujmu alebo verejných činiteľov – t. j. jadra ochrany podľa čl. 10 dohovoru – novinári majú

²⁸ Podrobnejšie k tomuto bodu môžu maďarské orgány konzultovať stanoviská Benátskej komisie, ktoré obsahujú prehľad relevantnej judikatúry a komparatívneho materiálu, napr. Stanovisko Amicus Curiae ku vzťahu medzi slobodou prejavu a ohováraním s ohľadom na nedokázané ohováračské tvrdenia, ako si to vyžiadal Ústavný súd Gruzínska (CDL-AD(2004)011), Stanovisko k právnej úprave ohovárania v Taliansku (CDL-AD(2013)038) alebo Stanovisko k právnej úprave Azerbajdžanskej republiky týkajúcej sa ochrany pred ohováraním (CDL-AD(2013)024).

²⁹ Okrem toho, ako uviedol Výbor pre ľudské práva OSN, v súvislosti s čl. 19 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, ku ktorému Maďarsko pristúpilo, akékoľvek obmedzenia slobody prejavu „musia byť v súlade so striktnými testami nevyhnutnosti a proporcionality“. „Musia byť aplikované iba pre tie účely, pre ktoré boli predpísané, a musia priamo súvisieť s konkrétnou potrebou, pre ktorú sú predpísané.“ Pozri Human Rights Committee, General Comment No. 34, Article 19 freedoms of expression and opinion (2014), § 22.

³⁰ Benátska komisia poznamenáva, že § 185 mediálneho zákona spomína proporcionality v kontexte aplikácie sankcií za nelegálny mediálny obsah. Toto je správne. Princíp proporcionality však hrá rolu aj v skoršom štádiu, keď súd má rozhodnúť, či mediálny obsah je nelegálny alebo nie.

a fortiori povolené uchýliť sa k istému stupňu zveličovania či dokonca provokácie a môžu vyjadrovať myšlienky, ktoré „urážajú, šokujú alebo rušia“.

31. Zdá sa, že ESLP sa zatiaľ nezaoberal žiadnou sťažnosťou z Maďarska, ktorá by sa týkala ustanovení tlačového zákona alebo mediálneho zákona. Benátska komisia napriek tomu žiada maďarské orgány, aby znovu preskúmali tlačový zákon a zaviedli v ňom princíp proporcionality, ktorý by bol formulovaný v súlade s časom overenou judikatúrou ESLP a v súlade s ústavným ustanovením obsiahnutým v čl. 1 ods. 3 Základného zákona Maďarska.³¹

32. Napokon, Benátska komisia bola informovaná, že regulačný úrad (Mediálna rada) uzavrel administratívne dohody s viacerými orgánmi samosprávy mediálneho sektora, tak ako to umožňujú ustanovenia § 191 a nasl. mediálneho zákona. Tieto dohody obsahujú etické kódexy, ktoré okrem iného rozvádzajú ustanovenia tlačového zákona o nelegálnom mediálnom obsahu. Benátska komisia podporuje Mediálnu radu v tom, aby pokračovala v spolupráci s orgánmi samosprávy. Nie je však jasné, aké postavenie majú tieto kódexy a aký rozsah právomocí bol na orgány samosprávy týmito dohodami delegovaný. Benátska komisia zvažuje, že okrem týchto kódexov by Mediálna rada mala vytvoriť a uverejniť svoje vlastné usmernenia. Primárnym cieľom týchto usmernení by malo byť obmedzenie uváženia Mediálnej rady pri výklade zákonných ustanovení o nelegálnom mediálnom obsahu a o aplikácii jej sankčných právomocí. Usmernenia by mali byť pravidelne aktualizované, aby sa bral do úvahy posledný vývoj v judikatúre súvisiacej s aplikáciou mediálneho zákona a tlačového zákona, najmä v judikatúre ústavného súdu a ESLP. Usmernenia musia byť jasné a musia Mediálnej rade umožňovať predvídateľný a koherentný výklad všeobecných princípov obsiahnutých v zákone a pomôcť mediálnym prevádzkovateľom plne využívať svoju slobodu prejavu bez akéhokoľvek odradzujúceho účinku vyplývajúceho z vágnosti pojmov použitých v zákone. Takéto usmernenia by nemali byť záväzné pre súdy, ktoré ostávajú rozhodujúcim garantom slobody tlače.

2. Rozhovory

33. § 15 tlačového zákona obsahuje povinnosť ukázať rozhovor urobený pre účely zverejnenia ešte pred jeho zverejnením osobe, s ktorou bol robený alebo ktorá sa podieľala na mediálnom obsahu, ak o to táto osoba požiada. Ak táto osoba odmietne udeliť súhlas, rozhovor nemôže byť vysielaný alebo zverejnený. Toto ustanovenie vážne obmedzuje slobodu tlače. Je známe, že rozhovory sa iba zriedkavo uverejňujú v úplnom a doslovnom znení. Editovaná verzia rozhovoru je veľmi často iba súhrnom najzaujímavejších výťahov vybraných novinárom pre účely informovania verejnosti. Napokon, osoba, s ktorou je robený rozhovor, je zodpovedná za to, že súhlasila, aby s ňou konkrétny novinár robil rozhovor. Navyše, pri rozhovoroch naživo existuje vždy riziko použitia nevhodne zvolených slov aj u skúsených ľudí. Živé vysielanie by celkom určite stratilo na význame, ak by takéto chyby boli vymazané.

34. § 15 ods. 2 tlačového zákona vedie k záveru, že osoba, s ktorou je vedený rozhovor, môže zabrániť zverejneniu rozhovoru vždy, keď novinár „vykonal zmeny v rozhovore alebo

³¹ Mediálny zákon by mal byť adekvátne pozmenený, avšak väčšina ustanovení o obsahu sa nachádza v tlačovom zákone.

skreslil obsah rozhovoru na ujmu osoby, s ktorou je vedený rozhovor“.³² Kritérium „na ujmu osoby, s ktorou je vedený rozhovor“, je veľmi široké a „skreslenie“ je pojem, ktorý si vyžaduje výklad. Benátska komisia pripomína, že vo veci Wizerkaniuk c. Poľsko³³ ESLP v súvislosti so schvaľovaním rozhovorov pred uverejnením vyslovil názor, že je samozrejmom povinnosťou profesionálnej pozornosti novinára, že skontroluje správnosť rozhovoru pred jeho uverejnením. Avšak v uvedenom prípade súd kritizoval zákon, ktorý dával osobám, s ktorými je robený rozhovor, voľnú ruku zabrániť novinárovi publikovať akýkoľvek rozhovor, ktorý považovali za zahanbujúci alebo nelichotivý, bez ohľadu na to, aký pravdivý alebo verný bol. Európsky súd pre ľudské práva rozhodol, že iné prostriedky existujúce v poľskom právnom poriadku – menovite dodatočné občianskoprávne prostriedky (zverejnenie odpovede, zaplatenie odškodného atď.) – boli dostačujúce na riešenie problému nedostatočne verných alebo dokonca úmyselne skreslených rozhovorov.

35. V súlade s dohovorom by mal § 15 tlačového zákona spresniť, že osobe, s ktorou sa robí rozhovor, nie je dovolené zabrániť zverejneniu alebo odvysielaniu rozhovoru iba z toho dôvodu, že zmeny boli vykonané „na jej ujmu“, ak vybrané výt'ahy z celkového hľadiska správne vystihujú, čo táto osoba povedala. Novinár musí mať právo uverejniť rozhovor, ak je presvedčený, že text, ktorý má byť zverejnený, je správny (bez toho, aby bol nevyhnutne „doslovný“), kým osoba, s ktorou je robený rozhovor, musí mať právo odpovede uverejnenej na rovnako významnom mieste alebo právo žalovať novinára ex post facto, ak je presvedčená, že rozhovor je výrazne nepresný a spôsobuje ujmu jej reputácii, a je na bežnom čitateľovi (v prípade práva na odpoveď) alebo na súde (v prípade žaloby), aby rozhodli, či novinár odviezol svoju prácu profesionálne alebo nie.

3. Sankcie za nelegálny mediálny obsah

a) Proporcionalita pokút a iných opatrení

36. Legitímnosť obmedzení slobody slova je potrebné posudzovať s ohľadom na závažnosť sankcií a iných opatrení, ktoré majú byť Mediálnou radou uvalené (mediálnym regulačným úradom) za nelegálny mediálny obsah. § 187 mediálneho zákona predvída širokú škálu sankcií od napomenutí a pokút až po pozastavenie činnosti média, výmaz mediálnej služby z mediálneho registra alebo ukončenie verejnoprávnej zmluvy o vysielacích službách. Spomínané ustanovenie špecifikuje maximálnu výšku každej pokuty, ktoré sa líšia podľa typu mediálnej služby a jej vplyvu na mediálnom trhu. Maximálna výška pokuty pre poskytovateľa mediálnej služby s významnou trhovou silou je 200 miliónov HUF (približne 650 000 €), kým maximálna výška pokuty pre on-line tlačový produkt je 25 miliónov HUF (približne 80 000 €).

37. Pokiaľ ide o finančné sankcie uložené Mediálnou radou po prijatí mediálneho zákona, Benátskej komisii bola predložená správa, podľa ktorej ich výška ostávala relatívne mierna. Takýto uvážlivý postup Mediálnej rady si zaslúži pochvalu. Navyše, delegátom Benátskej komisie bolo vysvetlené, že Ústavný súd Maďarska sa počas svojej histórie usiloval o podporu slobody prejavu a práva na informácie prostredníctvom médií v Maďarsku. Z tohto

³² Výnimky z pravidla obsiahnutého v § 15 ods. 2 tlačového zákona týkajúceho sa verejného života a verejných činiteľov existujú (pozri § 15 ods. 3), ale aplikujú sa „mimo okolností vymedzených v odseku 2“ alebo, ako sa uvádza v neoficiálnom preklade, ktorý má Benátska komisia k dispozícii, „bez ohľadu na prípad vymedzený v odseku 2“.

³³ č. 18990/05, 5. október 2011.

dôvodu zatiaľ praktická aplikácia § 187 nevyvoláva žiadne vážnejšie obavy.

38. Aj hrozba aplikácie ťažkých sankcií môže mať odradzujúci účinok na novinárov a médiá, najmä tam, kde sa sankcie ukladajú za porušenia takých vážnych požiadaviek, ktoré sú ustanovené aj v spomínaných zákonoch [k obsahovým obmedzeniam pozri kapitolu B (1)].³⁴ Aj vtedy, keď je pravdepodobné, že na konci dlhého súdneho konania novinár prípad vyhrá, neistota ostáva a komplikácie súvisiace s takýmto súdnym konaním môžu mať odstrašujúci efekt a viesť k autocenzúre. Ako to Benátska komisia vo svojom Stanovisku k legislatíve o ohováraní v Taliansku vyjadrila, „príliš vysoké pokuty predstavujú hrozbu s takmer rovnakým odradzujúcim účinkom ako trest odňatia slobody, hoci menej zreteľným“.³⁵ Niet pochyb, že maximálna výška pokút ustanovená v mediálnom zákone je nesmierne vysoká, aj keď berie do úvahy veľkosť a ekonomickú situáciu potenciálneho páchatel'a. Navyše, „odradzujúci účinok“ je o to väčší v prípade, keď všetci členovia Mediálnej rady bez ohľadu na ich kvalifikáciu alebo čokoľvek iné boli do tohto orgánu vymenovaní v čase, keď vládnuca koalícia mala kvalifikovanú väčšinu v parlamente, a preto sú vnímaní, či už právom alebo neprávom, že majú až príliš blízko k súčasnej vláde.

39. Do určitej miery tento problém riešia ustanovenia § 185 a § 187 ods. 3 mediálneho zákona, ktorý proklamuje princíp „progresivity a proporcionality“. Ostáva to však len všeobecným právnym princípom a nevytvára jasné a záväzné pravidlo. Zákon teda neurčuje, ako rýchlo môže táto „progresívna“ (teda postupná) aplikácia pokút dosiahnuť maximálnu výšku určenú zákonom, aký druh nelegálneho mediálneho obsahu sa považuje za „závažné“ porušenie a čo má väčší vplyv na prísnosť sankcie – závažnosť porušenia, opakujúci sa charakter porušenia alebo druh/veľkosť a vplyv daného média. § 187 ods. 4 mediálneho zákona zavádza niekoľko podmienok, pri splnení ktorých môže byť druhé porušenie mediálnej legislatívy považované za „opakovaný delikt“, avšak mediálny zákon stále používa niektoré vážne pojmy (ako napríklad „nepatrné porušenie“, „opakované závažné porušenie“ alebo „nepatrné delikty“), ktoré sú prístupné výkladu. Aj tu Benátska komisia odporúča Mediálnej rade pripraviť usmernenia, ktoré by učinili aplikáciu pokút predvídateľnejšou. Na zákonodarnej úrovni môžu maďarské orgány zvážiť zníženie horných hraníc pokút.

40. Princíp „proporcionality a progresivity“ aplikácie sankcií je obzvlášť dôležitý vo vzťahu k právomociam Mediálnej rady, ktoré možno považovať za „cenzúrne“ právomoci: ide o právomoc pozastaviť činnosť média na určité časové obdobie [§ 187 ods. 3 písm. c) mediálneho zákona], právomoc odobrať médiu vysielaciu licenciu alebo zrušiť jeho registráciu [§ 187 ods. 3 písm. e)] a právomoc zablokovať užívateľom prístup k nelegálnemu mediálnemu obsahu (pozri § 178 ods. 3, § 188 a § 189 – ako sankcia alebo ako predbežné opatrenie). Benátska komisia pripomína, že hoci dohovor nevyklučuje preventívne obmedzenia slobody prejavu, považuje takéto opatrenia za najzávažnejšie ohrozenie voľného toku informácií a verejnej debaty a podrobuje ich najprísnejšej kontrole, najmä ak takéto opatrenia majú vplyv na fungovanie média ako celku. Pre podrobnejšiu analýzu pomerne podobných preventívnych restriktívnych opatrení pozri Stanovisko Benátskej komisie k návrhu zmien mediálneho zákona Čiernej Hory.³⁶

41. Inak povedané, v zákone je potrebné zrozumiteľne uviesť, že Mediálna rada môže používať svoju právomoc uložiť tvrdé sankcie (ako napríklad vysoké pokuty alebo

³⁴ Je zrejmé, že „porušenia“, za ktoré môže Mediálna rada uložiť správne sankcie (napomenutia, pokuty, odobratie licencie atď.) podľa § 187 mediálneho zákona, zahŕňajú publikácie, ktoré obsahujú nelegálny mediálny obsah, ako je definovaný v § 4, §14, § 16, § 17 a § 20 tlačového zákona.

³⁵ CDL-AD(2013)038, § 62.

³⁶ CDL-AD(2015)004.

pozastavenie vysielania, blokovanie prístupu atď.) iba ako poslednú možnosť, keď všetky ostatné rozumné pokusy usmerniť médium na správnu cestu zlyhali a keď jeho publikácie opakovane a závažne (obe podmienky by mali byť splnené) ohrozovali verejný pokoj a poriadok (napríklad keď médium opakovane vyzývalo na nezákonné násilie proti menšinám alebo sa usilovalo o násilný prevrat demokratického verejného poriadku). Okrem toho je potrebné vypracovať usmernenia k administratívnym sankciám, ktoré by vysvetlili, akým spôsobom používa Mediálna rada v tejto sfére uváženie.

b) Súdne preskúmanie konaní

42. Benátsku komisiu tiež znepokojuje proces ukladania sankcií. Z § 163 a § 189 mediálneho zákona vyplýva, že pokuta je vymáhateľná úradmi bez ohľadu na to, či bola napadnutá na súde. Súdne konanie teda nemá žiaden odkladný účinok na peňažné sankcie. Výkon takejto sankcie možno odložiť iba v prípade, že súd tak rozhodne na základe osobitného návrhu navrhovateľa.

43. Okrem toho ak Mediálna rada v reakcii na porušenie mediálneho práva rozhodne, že vymaže mediálneho poskytovateľa z registra alebo že mu odoberie vysielaciu frekvenciu pridelenú mu na základe verejnoprávnej zmluvy, jeho vysielanie musí byť okamžite ukončené.³⁷ Podľa § 189 ods. 8 ak Mediálna rada nariadi ukončenie vysielania, výkon takeého rozhodnutia nemožno odložiť.

44. Ak je tento výklad zákona správny, tieto ustanovenia zvyšujú odradzujúci účinok ustanovení o sankciách. Súdne konania môžu trvať nejaký čas a je dôležité počas ich trvania adekvátne chrániť záujmy média a jeho divákov na odovzdaní a prijatí informácie. Okamžitý výkon tvrdej pokuty alebo ukončenia/pozastavenia vysielania, aj keď trvá iba niekoľko dní, môže médium zničiť, obzvlášť teraz, keď sú tradičné médiá ekonomicky také zraniteľné. Podľa názoru Benátskej komisie rozhodnutia Mediálnej rady, ktoré môžu mať neodstrániteľné následky pre nepretržité fungovanie dotyčného média alebo prácu novinárov, by nemali byť vykonateľné okamžite. Strana zasiahnutá takými závažnými opatreniami by mala dostať dostatočný čas na začatie súdneho konania a výkon opatrenia musí ostať pozastavený, kým samotný súd nerozhodne o otázke ďalšieho odkladu. Okrem toho by mali mať súdy právomoc vo všetkých prípadoch pozastaviť výkon všetkých sankcií bez ohľadu na ich stupeň a charakter.

45. Ďalej, ako možno z § 163 mediálneho zákona vyvodiť, proti rozhodnutiam Mediálnej rady sa možno odvolať na správnom súde iba z dôvodu, že rozhodnutie mediálneho orgánu o pokute porušilo mediálne právo. Nie je jasné, či správne súdy môžu preskúmať meritum rozhodnutia Mediálnej rady a rozhodnúť o proporcionálnosti nariadených sankcií na základe ústavných princípov, akýchkoľvek iných zákonov alebo právnych precedensov. Toto by bolo potrebné v zákone vyjasniť. Súdne preskúmanie zákonnosti rozhodnutí Mediálnej rady správnymi súdmi by malo zahŕňať nielen kontrolu formálneho súladu opatrenia s mediálnym zákonom, ale tiež otázky proporcionality napadnutých opatrení.³⁸

³⁷ Porovnaj § 189 ods. 8 v spojitosti s § 189 ods. 8 a § 187 ods. 3 písm. e) mediálneho zákona.

³⁸ Príslušný správny súd by mal vskutku pri výkone svojej revíznej právomoci rešpektovať uváženie Mediálnej rady a preskúmať jej rozhodnutia po materiálnej stránke iba v prípadoch, kde objaví zjavné chyby alebo zneužitia.

46. Inak povedané, tvrdé sankcie³⁹ by nemali byť vykonateľné ihneď. Súdne konanie v takýchto prípadoch by malo mať odkladný účinok a sudy by mali mať právomoc preskúmať meritum rozhodnutia Mediálnej rady v konaní, ktoré dáva základnú záruku spravodlivého procesu.

4. Ustanovenia týkajúce sa pozitívneho záväzku poskytnúť vyvážené spravodajstvo

47. Podľa § 13 tlačového zákona poskytovateľa lineárnych mediálnych služieb (t. j. v podstate rozhlasoví a televízni vysielatelia) musia poskytnúť „vyvážené“ informácie (pozri tiež § 12 ods. 2 mediálneho zákona). Okrem toho § 12 ods. 4 mediálneho zákona zaväzuje uvádzačov spravodajských programov jasne rozlišovať medzi „faktami“ a „názormi“. Tieto požiadavky sa týkajú informačných programov. § 181 mediálneho zákona zavádza správne konanie o porušeníach záväzku poskytovať vyvážené informácie. Toto konanie sa začne na návrh „strany hlásiacej sa k nereprezentovanému názoru alebo na žiadosť akéhokoľvek poslucháča či diváka“ a môže viesť k rozhodnutiu Mediálnej rady buď uložiť povinnosť odvysielať alebo uverejniť vyhlásenie o porušení alebo dať navrhovateľovi príležitosť oboznámiť verejnosť so svojím názorom. Uznesenie Mediálnej rady z tohto hľadiska podlieha súdnemu preskúmaniu.

48. Treba poznamenať, že § 13 tlačového zákona bol na odporúčania obsiahnuté v odbornom preskúmaní Rady Európy z roku 2012 už zmenený. Menovite bola zo zákona odstránená požiadavka „rozmanitého, obsiahleho, vecného, aktuálneho, objektívneho“ spravodajstva. Okrem toho § 13 tlačového zákona je v súčasnosti aplikovateľný iba na poskytovateľov lineárnych mediálnych služieb. Tieto zmeny sú vítané. Otázne však je, či zvyšné požiadavky („vyvážené“ spravodajstvo a povinnosť rozlišovať medzi „faktami“ a „názormi“) sú opodstatnené.

49. Vyvážené a neutrálne spravodajstvo je chvályhodný profesijný štandard pre každého novinára. Okrem toho je úplne legitímne požadovať, aby „mediálny systém ako celok“ bol organizovaný takým spôsobom, aby „poskytoval vierohodné informácie rýchlo a presne“ (pozri § 10 tlačového zákona).⁴⁰ Napokon, čl. 11 Charty základných práv Európskej únie výslovne garantuje „mediálny pluralizmus“, ktorý nie je možný bez rozmanitého a vyváženého spravodajského pokrytia aktuálnych udalostí.⁴¹ Ako vo svojom stanovisku k zákonom „Gasparri“ a „Frattini“ v Taliansku Benátska komisia rozhodla, „mediálny pluralizmus sa dosiahne tam, kde je rozmanitosť autonómnych a nezávislých médií na národnej, regionálnej a miestnej úrovni, čo zaručuje rozmanitosť mediálneho obsahu odrážajúceho rôznorodé politické a kultúrne názory“. Ďalej pokračuje: „... kým externý pluralizmus sa špeciálne vzťahuje na súkromný sektor, interný pluralizmus sa stále častejšie dáva do spojitosti s verejným sektorom“.⁴² V maďarskom kontexte majú opatrenia zamerané

³⁹ Pravidlá týkajúce sa menej závažných sankcií sa môžu líšiť.

⁴⁰ Pozri odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy CM/Rec(2007)2 o mediálnom pluralizme a diverzite mediálneho obsahu, časť I ods. 1.1. Dostupné na internete: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089699>>.

⁴¹ Článok 11 Charty takto hovorí o koncepte, ktorý sa nenachádza v texte čl. 10 dohovoru. Ten formuluje slobodu slova prevažne ako „negatívnu“ slobodu, hoci judikatúra ESLP zistila, že efektívne užívanie tejto slobody je nemožné bez určitého pozitívneho záväzku zo strany štátu – pozri najmä vec Manole a spol. proti Moldavsku, č. 13936/02, ECHR 2009 -.. (výťažky), kde ESLP vyhlásil, že „štát musí byť najvyšší garant pluralizmu“ (§ 99).

⁴² CDL-AD(2005)017, Stanovisko k súladu zákonov Talianska „Gasparri“ a „Frattini“ so štandardmi Rady Európy v oblasti slobody prejavu a pluralizmu médií, § 40 a § 44. Pozri tiež s. 14 Deklarácie Výboru ministrov o dozore nad verejnoprávnymi médiami z 15. februára 2012 <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1908241>>.

na obmedzenie prílišnej koncentrácie médií a ustanovenia, ktoré určujú minimálne kvóty pre národných a európskych nezávislých poskytovateľov mediálneho obsahu, zaručiť rozmanitosť názorov na mediálnom trhu ako celku (pozri najmä druhú časť mediálneho zákona, hlavy I, IV, V a VI).

50. Je však otázne, či by sa „vyváženosť“ mala stať vynútitel'nou právnou povinnosťou každého konkrétneho média samostatne. Skúmané normy vytvárajú veľmi komplexnú povinnosť pre médiá a chýba im presnosť. Ako môže byť informácia „vyváženou“? Dá sa chápať vyváženosť názorov, ale informácie (fakty) musia byť úplné a presné, nie „vyvážené“. Ako rýchlo musí byť „vyváženosť“ dosiahnutá, keď programom je „séria pravidelne vysielaných programov“? Mala by byť „vyváženosť“ hodnotená viac kvantitatívne alebo kvalitatívne? Okrem toho „fakty“ nemožno vždy jasne odlíšiť od „názorov“. A napokon, je ťažké predstaviť si televízneho moderátora nepoužívať žiadne adjektíva, zatiaľ čo každé adjektívum dodáva tvrdeniu skutočnosti príchut' „názoru“. Stručne povedané, vágnosť pojmov použitých v týchto dvoch zákonoch môže z tých ustanovení urobiť nástroj potláčania slobodného prejavu, aj keď pôvodne mali za úlohu napomáhať nezaujatému spravodajstvu.

51. Počas návštevy bolo delegátom Benátskej komisie oznámené, že spomenuté povinnosti médií nie sú striktné vynucované vo vzťahu k verejnoprávnym médiám a že súčasne vytvárajú nadbytočné bremeno pre súkromné médiá. Benátska komisia chápe potrebu rozlišovať medzi faktami a názormi a poskytovať „vyvážené“ spravodajstvo, najmä ak sa tieto požiadavky aplikujú na verejnoprávne médiá. Avšak vzhľadom na vágnosť týchto pojmov a na riziko zneužívajúceho výkladu § 13 tlačového zákona a § 12 mediálneho zákona Benátska komisia Mediálnej rade odporúča, aby vydala jasné usmernenia k aplikácii týchto ustanovení. Tieto usmernenia by mala Mediálna rada pripraviť v spolupráci s orgánmi samosprávy a mali by byť zverejnené.

C. Odhalenie zdrojov informácií

52. § 6 ods. 1 tlačového zákona koncipuje základné pravidlo, ktoré dáva novinárom právo neodhaliť svoje zdroje informácií. Toto ustanovenie však chráni iba zdroje „poskytovateľov mediálneho obsahu a osôb, ktoré sú u nich zamestnané na základe pracovnej zmluvy alebo nejakej inej formy pracovnoprávneho vzťahu“. Hranica medzi voľným a v médiu zamestnaným novinárom je nejasná a nie je dôvod, prečo by voľní novinári mali byť spod tohto všeobecného pravidla vylúčení. Dodatok k odporúčaniam Výboru ministrov Rady Európy (ďalej aj „Výbor ministrov“) R(2000)7 o práve novinárov neodhaliť svoje zdroje definuje „novinárov“ ako „akúkoľvek fyzickú alebo právnickú osobu, ktorá sa pravidelne a profesionálne zaoberá zbieraním a rozširovaním informácií medzi verejnosťou akýmkoľvek prostriedkami masovej komunikácie“. Preto, hoci pracovnoprávny vzťah s médiom je najlepším dôkazom toho, že daná osoba je novinár, nie je to jediný možný dôkaz. Ako to vysvetlili úrady, § 6 sa vykladá tak, že zahŕňa aj voľných novinárov, profesionálnych blogerov a pod. Z textu ustanovenia by to však malo vyplývať jasnejšie.⁴³

Pozri tiež rozsudok EStP z 21. 9. 2000 vo veci Tele 1 Privatfernsehgesellschaft mbH proti Rakúsku, č. 32240/96; a rozhodnutie bývalej Európskej komisie pre ľudské práva z 11. 1. 1994 vo veci X. SA proti Holandsku, č. 21472/93, DR 76-A, s. 129.

⁴³ Žiada sa dôležitá výhrada: ochrana zdroja skutočne ostáva privilegiom profesionálnych novinárov. Teda, ako to vyjadrilo Parlamentné zhromaždenie Rady Európy, „rovnaký vzťah dôvery neexistuje s ohľadom na nenovinárov, ako napr. jednotlivcov s ich vlastnou webovou stránkou alebo blogom. Nenovinári preto nemôžu

53. § 6 ods. 2 tlačového zákona definuje situácie, v ktorých možno od novinára požadovať, aby odhalil svoje zdroje. V roku 2012 bolo toto ustanovenie po rozhodnutí maďarského ústavného súdu zmenené a povinnosť novinárov odhaliť svoje zdroje bola obmedzená iba na účely trestného konania na základe súdneho príkazu. Benátska komisia podotýka, že anglický preklad § 6 ods. 2 tlačového zákona hovorí, že zdroje môžu byť odhalené „v odôvodnených prípadoch vymedzených zákonom“ a iba „za výnimočných okolností“. Explicitne sa trestné veci nespomínajú. Delegáti Benátskej komisie sa počas návštevy maďarského ústavného súdu dozvedeli, že toto ustanovenie sa vykladá tak, že sa týka iba trestných vecí. Tento vývoj je pozitívny: obmedzenie povinnosti odhaliť zdroje na trestné veci napomáha ochrane investigatívnej žurnalistiky. Avšak toto obmedzenie by malo jasne vyplývať zo znenia § 6 ods. 2. Ďalej uvedená analýza je založená na predpoklade, že odhalenie zdrojov možno nariadiť iba v rámci trestného konania (a nie civilného alebo iného konania).

54. Pravidlo obsiahnuté v § 6 ods. 2 musí vyjasniť, čo sa myslí pod „odôvodnenými (trestnými) prípadmi“ a pod „výnimočnými okolnosťami“. Delegátom Benátskej komisie bolo oznámené, že maďarský Trestný poriadok obsahuje ďalšie usmernenia pre súdy, keď rozhodujú o žiadostiach na odhalenie zdroja. Predovšetkým trestné právo procesné odkazuje na formálnu klasifikáciu trestných činov podľa maďarského práva – najmä na trestné činy, za ktoré možno uložiť trest odňatia slobody na tri a viac rokov. Toto je dôležité kritérium, ale hranica troch rokov sa javí pomerne nízka a v každom prípade by nemala automaticky viesť k odhaleniu zdrojov. V zmysle dohovoru „súdny príkaz na odhalenie zdroja... nemôže byť v súlade s čl. 10 dohovoru okrem prípadu, že by bol odôvodnený nadradenou požiadavkou vo verejnom záujme“.⁴⁴ Nie každé trestné vyšetrovanie automaticky spĺňa kritérium „nadradenej požiadavky“. Sudcom by malo byť umožnené odmietnuť odhalenie zdrojov aj vtedy, ak sa vyšetrovanie týka závažného trestného činu alebo ak to je vhodné, nariadiť obmedzené alebo kvalifikované odhalenie zdrojov, aby sa v čo najväčšej možnej miere zdroje chránili pred odhalením. Napokon, spoločenská hodnota tohto novinárskeho privilégia prevyšuje záujmy, o ktoré môže v konkrétnej trestnej veci ísť. Nemať takú ochranu, môže v budúcich prípadoch zdroje odradiť od pomáhania tlači pri informovaní verejnosti vo veciach verejného záujmu. V každom konkrétnom prípade musí vnútroštátny sudca myslieť aj na tieto širšie súvislosti.

55. Okrem toho v už citovanom odporúčaní R(2000)7 vyjadril Výbor ministrov názor, že odhalenie zdrojov možno nariadiť iba v prípade, ak primerané alternatívne opatrenia neexistujú alebo boli vyčerpané a ak legitímne záujmy na odhalení zdroja „jasne prevažujú nad verejným záujmom“.⁴⁵ Iné relevantné kritériá na určenie alebo nariadenie odhaliť zdroj možno nájsť aj v judikatúre ESLP.⁴⁶

56. Benátska komisia v § 6 ods. 2 tlačového zákona odporúča vymedziť, že sudca môže nariadiť odhalenie zdroja iba v prípadoch, kde primerané alternatívne spôsoby získania tejto informácie boli vyčerpané alebo sú nedostupné. Trojročná hranica by mala byť znovu

využívať právo novinárov neodhaliť zdroje“ [pozri odporúčanie 1950 (2011), s. 15, <<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta11/EREC1950.htm>>]. Blogeri môžu alebo nemusia byť považovaní za profesionálnych novinárov, a užívať tak toto privilégium. Avšak v moderných časoch je hranica medzi novinárom a nenovinárom nejasná a môže si vyžadovať ďalší vývoj v judikatúre a legislatíve.

⁴⁴ Roemen a Schmit proti Luxembursku, č. 51772/99, § 46, ECHR 2003-IV.

⁴⁵ Pozri princíp III obsiahnutý v dodatku k odporúčaniam.

⁴⁶ Pozri napr. Nagla proti Lotyšsku, č. 73469/10, § 93 a nasl., 16. 7. 2013, s ďalšími odkazmi; Nordisk Film & TV A/S proti Dánsku (dec.), č. 40485/02; Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. a spol. proti Holandsku, č. 39315/06, §123 a nasl., 22. 11. 2012.

zvážená a tlačový zákon by v každom prípade mal jasne ustanoviť, že odhalenie zdroja môže byť odmietnuté aj v závažnejších prípadoch.

D. Zloženie a právomoc Mediálnej rady

57. V reakcii na medzinárodnú kritiku bolo v roku 2013 k mediálnemu zákonu prijatých niekoľko zmien. Predovšetkým mandát predsedu Mediálneho úradu sa stal neobnoviteľným a prezident republiky je teraz zapojený do procesu vymenovania. Tieto zmeny idú správnym smerom, avšak podľa názoru mnohých pozorovateľov nie sú postačujúce na to, aby zabezpečili skutočnú nezávislosť Mediálnej rady.⁴⁷ Proces vymenovania členov Mediálnej rady možno v jeho súčasnej podobe zhrnúť takto⁴⁸:

1. Stručný náčrt súčasného inštitucionálneho rámca

58. Maďarskému systému mediálnej regulácie dominuje Mediálny úrad, ktorý sa skladá z troch samostatných prvkov: predsedu Mediálneho úradu, Mediálnej rady a Kancelárie Mediálnej rady (§ 109 mediálneho zákona).

59. Hlava Mediálneho orgánu (predseda) je menovaná maďarským prezidentom na deväťročné funkčné obdobie (§ 111A mediálneho zákona).⁴⁹ Kandidáta navrhuje predseda vlády⁵⁰ a podľa vysvetlenia, ktoré poskytli maďarské orgány, je prezidentova rola pri vymenovaní iba ceremoniálna, keďže navrhnutého kandidáta môže odmietnuť iba z formálnych dôvodov (napríklad nesplnenie minimálnych kvalifikačných požiadaviek), ale nie z dôvodu osoby kandidáta.

60. Predseda Mediálneho úradu osobne disponuje niekoľkými veľmi dôležitými právomocami. Má právomoc vymenovať hlavných funkcionárov Mediálneho úradu s rozhodovacími právomocami: podpredsedov, generálneho riaditeľa Kancelárie Mediálneho úradu, výkonného riaditeľa Mediálneho úradu a na odporúčanie výkonného riaditeľa aj zástupcu riaditeľa Mediálneho úradu [§ 111 ods. 1 písm. c), d) a e), § 115 ods. 1 a § 117 ods. 1 mediálneho zákona].

61. Hlava Mediálneho úradu je navrhovaná ako jediný kandidát na pozíciu predsedu Mediálnej rady (§ 125 ods. 1). V súčasnom politickom kontexte to znamená, že predseda Mediálneho úradu sa automaticky stáva aj predsedom Mediálnej rady. Na základe tejto kompetencie navrhuje predseda Mediálneho úradu dvoch kandidátov na každú pozíciu výkonného riaditeľa každého poskytovateľa verejnoprávnych mediálnych služieb [§ 102 ods. 2 písm. a)]. Okrem toho vymenúva predseda výkonného riaditeľa MTVA – orgánu, ktorý obstaráva financovanie verejnoprávnych médiám a spravuje ich majetok (§ 136 ods. 11).

⁴⁷ Pozri s. 39 správy z roku 2014 od Nilsa Muiznieksa, komisára Rady Európy pre ľudské práva, už citovanej.

⁴⁸ Právne normy definujúce zloženie a rôzne právomoci Mediálnej rady sú nesmierne komplexné a podrobné. Z dôvodu obmedzeného rozsahu stanovisko navrhuje krátky náčrt hlavných právomocí a úpravy menovania bez toho, aby ich podrobne popisovalo.

⁴⁹ Ako sa počas návštevy Maďarska zistilo, preklad mediálneho zákona, ktorý poskytli maďarské orgány, obsahuje v § 111A prekladovú chybu: predsedu Mediálneho orgánu menuje prezident republiky na návrh premiéra.

⁵⁰ Premiér je povinný konzultovať nominantov s rôznymi orgánmi a občianskymi združeniami (§ 11A ods. 4), ale tieto konzultácie ho nezaväzujú.

Tieto právomoci stavajú predsedu Mediálneho úradu/Mediálnej rady do veľmi silnej pozície v rámci Mediálneho úradu a voči verejnoprávnym médiám na obdobie deviatich rokov. Podľa § 216 ods. 8 mediálneho zákona môže skôr zvolený predseda po uplynutí deväťročného funkčného obdobia zotrvať vo funkcii do doby, kým nie je zvolený nový predseda. Mediálna rada má ešte ďalších štyroch členov, ktorých volí parlament spolu s predsedom (§ 124 ods. 1 mediálneho zákona)⁵¹ v „dvojkolovom systéme kandidátnych listín“ (§ 124 ods. 1). Orgány podali vysvetlenie, že takýto proces vyžaduje dvojtretinovú väčšinu v parlamente.

62. V porovnaní s mnohými inými európskymi regulačnými orgánmi má maďarská Mediálna rada rozsiahle právomoci. Mediálna rada registruje najmä poskytovateľov lineárnych mediálnych služieb (prostredníctvom Kancelárie Mediálneho úradu – pozri § 41 ods. 1 mediálneho zákona), schvaľuje kandidátov vymenovaných za výkonných riaditeľov poskytovateľov verejnoprávných mediálnych služieb a formuluje špeciálne požiadavky, ktoré majú byť zahrnuté v ich pracovných zmluvách [§ 102 ods. 2 písm. b) a d)], rozhoduje, či ponechá alebo zakáže rozhlasové a televízne služby ponúkané verejnoprávnymi poskytovateľmi (§ 98 ods. 8 mediálneho zákona), vymenúva predsedu správnej rady a ďalšieho člena tohto orgánu (§ 86 ods. 6 mediálneho zákona, pozri tiež § 90, ktorý vymenúva právomoci správnej rady voči verejnoprávnym médiám), prerozdeľuje vysielacie frekvencie prostredníctvom tendrov [§ 48 ods. 1 a § 182 písm. h), i) a j) mediálneho zákona], dohliada nad dodržiavaním požiadaviek programových kvót a požiadavky „vyváženého spravodajstva“ (§ 181 mediálneho zákona), ukladá sankcie za nelegálny mediálny obsah (§ 132 a § 144 a nasl. a § 187 mediálneho zákona), prostredníctvom MTVA⁵² financuje verejnoprávných vysielateľov a národné produkčné spoločnosti (§ 136), rozhoduje o ratingu programov (§ 182 mediálneho zákona) atď.

2. Zaručenie pluralistického zloženia Mediálnej rady

63. Delegáti Benátskej komisie sa počas návštevy Maďarska dozvedeli, že súčasný predseda a zvyšní štyria členovia Mediálnej rady sú aj napriek svojej kvalifikácii a rôznym iným okolnostiam mediálnou komunitou vnímaní, že patria do tej istej politickej štruktúry.⁵³ Po preskúmaní ustanovení upravujúcich menovanie/odvolávanie predsedu Mediálnej rady a jej členov (pozri § 11, § 125 a § 216 mediálneho zákona) musí Benátska komisia súhlasiť, že tieto pravidlá predstavujú riziko, že dozor nad mediálnym sektorom nie je nestranný.

64. Aby boli zvolení, musia mať členovia Mediálnej rady podporu kvalifikovanej väčšiny v parlamente. Za normálnych okolností je účelom zavedenia požiadavky kvalifikovanej väčšiny zaručenie podpory významných opatrení alebo osobností v rámci politického spektra. Avšak tam, kde sa požiadavka kvalifikovanej väčšiny zavádza z iniciatívy politickej skupiny, ktorá kvalifikovanú väčšinu má, také pravidlo namiesto toho, aby zaručilo pluralizmus a politický odstup regulačného orgánu, v skutočnosti „zacementuje“ vplyv tejto konkrétnej politickej skupiny v rámci regulačného orgánu a chráni tento vplyv pred meniacou sa politickou situáciou. Akákoľvek zmena v zložení Mediálnej rady je podľa schémy

⁵¹ Existuje komplexný proces menovania, ktorý tu v záujme stručnosti nie je uvádzaný, keďže ho zhruba možno redukovat' na princíp dvojtretinovej väčšiny.

⁵² Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap, Fond pre podporu mediálnych služieb a správu majetku.

⁵³ Pozri tiež analýzu maďarskej mediálnej legislatívy, objednaná Úradom zástupcu OBSE pre slobodu médií, ktorú pripravila Dr. Katrin Nyman-Metcalf, 28. februára 2011, s. 12. Ďalej pozri Záverečnú správu OBSE/ODIHR z obmedzenej volebnej pozorovacej misie, s. 17, <<http://www.osce.org/odihr/elections-hungary/121098?download=true>>.

menovania a odvolávania jej členov zavedenej v roku 2010 bez podpory koalície Fidesz/KDNP veľmi náročná, a tak to bude ešte mnoho rokov. Toto je obzvlášť znepokojujúce s ohľadom na úlohu, ktorú majú Mediálna rada a jej predseda na mediálnom trhu.

65. Benátska komisia pripomína, že odporúčanie Výboru ministrov Rec(2000)23 o nezávislosti a funkciách regulačných orgánov pre vysielací sektor⁵⁴ vyzvalo štáty, aby zaviedli také pravidlá, ktoré by chránili regulačné orgány pred akýmkoľvek zásahom politických síl. V deklarácii z roku 2008 o nezávislosti a funkciách regulačných orgánov pre vysielací sektor⁵⁵ vyzval Výbor ministrov členské štáty, aby zaručili nezávislé fungovanie vysielacích regulačných orgánov, aby sa tým odstránilo riziko politického zásahu. Odporúčanie Výboru ministrov CM/Rec(2012)1 o dohľade nad verejnoprávnymi médiami hovorí o systéme ustanovovania najvyššieho orgánu dohľadu nad verejnoprávnymi médiami, ktorý „nemožno použiť na vyvíjanie politického alebo iného vplyvu na fungovanie verejnoprávných médií“.⁵⁶

66. Ako z uvedeného vyplýva, idea nezávislosti mediálneho regulačného orgánu je hlboko zakorenená v dokumentoch Rady Európy.⁵⁷ Odporúčanie Rec(2000)23 však nenavrhuje žiadnu konkrétnu metódu navrhovania alebo menovania jej členov a pripúšťa, že v členských štátoch existuje veľká rozmanitosť modelov organizácie mediálnych regulačných orgánov.⁵⁸ Správa OBSE z roku 2011 vyjadrila podobný názor:⁵⁹ štáty si môžu slobodne určiť zásady zloženia mediálneho regulačného orgánu za predpokladu, že tieto zásady zaručujú autonómnosť daného orgánu.

67. V súvislosti s maďarským právom Benátska komisia znovu opakuje, že Mediálna rada je veľmi mocný orgán priamo alebo nepriamo zodpovedný za vynucovanie obsahových požiadaviek vo všetkých mediálnych sektoroch, riadenie verejnoprávných médií, pridelenie frekvencií atď. Vzhľadom na rozhodujúcu úlohu Mediálnej rady na mediálnom a komunikačnom trhu a na osobné právomoci predsedu Mediálnej rady/Mediálneho úradu by mal byť postup vymenovania predsedu a ostatných členov zmenený tak, aby lepšie zaručoval ich nezávislosť.

⁵⁴[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2000\)23&Language=lanEnglish&Site=COE&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2000)23&Language=lanEnglish&Site=COE&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75).

⁵⁵[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Decl\(26.03.2008\)&Language=lanEnglish&Ver=original-&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Decl(26.03.2008)&Language=lanEnglish&Ver=original-&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75).

⁵⁶ Pozri s. 27 dodatku k odporúčaniam. Toto odporúčanie je aplikovateľné na Mediálnu radu do tej miery, že má veľké právomoci voči verejnoprávnym médiám a Mediálna rada môže byť považovaná za orgán dozoru nad nimi. Bližšie pozri v ďalšej kapitole. K tomu tiež pozri rozsudok ESLP vo veci Manole a spol. proti Rumunsku, č. 13936/02, ECHR 2009-.. (výťažky).

⁵⁷ Podobnú požiadavku „nezávislosti“ možno nájsť v dokumentoch Európskej únie. Článok 30 smernice Európskeho parlamentu a Rady o audiovizuálnych a mediálnych službách (2010/13/EU) hovorí o „nezávislých regulačných orgánoch“ <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32010L0013>>. Smernica Európskej únie 2002/21/EC o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby tiež hovorí v čl. 3 o „nezávislom“ regulačnom orgáne. Správa High-Level Group o mediálnej slobode a pluralizme odporúčala členským štátom Európskej únie, aby zaviedli „nezávislé mediálne rady s politicky a kultúrne vyváženým a sociálne rozmanitým členstvom. Nominácie do nich by mali byť transparentné, so zabudovaným systémom vzájomnej kontroly a vyváženia“. Správa však nenavrhuje žiaden konkrétny mechanizmus „vzájomnej kontroly a vyváženia“

<<https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/HLG%20Final%20Report.pdf>>.

⁵⁸ Odporúčanie R(96)10 ku garancii nezávislosti verejnoprávneho vysielania je trochu podrobnejšie: odporúča menovanie členov orgánu dozoru „otvoreným a pluralistickým spôsobom“, aby tento orgán „kolektívne zastupoval záujmy spoločnosti vo všeobecnosti“. Stále však nenavrhuje spôsob menovania takýchto orgánov.

⁵⁹ <<http://www.osce.org/fom/75990?download=true>>.

68. Benátska komisia poznamenáva, že nezávislosť Mediálnej rady je proklamovaná v § 123 ods. 2 mediálneho zákona: ten ustanovuje, že členovia Mediálnej rady neprijímajú pri výkone svojej funkcie žiadne pokyny. Okrem toho, ako to z § 129 vyplýva, členovia Mediálnej rady nemôžu byť pozbavení mandátu v súvislosti s ich rozhodovaním pri výkone ich funkcie, k ich odvolaniu môže dôjsť len za veľmi obmedzených podmienok. Napokon, Benátska komisia si je vedomá rozsiahlej úpravy konfliktu záujmov, ktorá sa vzťahuje na členov Mediálnej rady podľa § 118 a § 127 mediálneho zákona. Toto sú všetko dôležité záruky, ktoré chránia členov Mediálnej rady pred vonkajšími tlakmi. Existuje však riziko, že v momente vymenovania sú kandidáti vybraní okrem ich kvalifikácií podľa § 124 mediálneho zákona aj na základe ich politických sympatií, ktoré môžu predurčiť ich postoj na celé funkčné obdobie.

69. Existujú rôzne spôsoby, ako toto riziko obmedziť, ak nie úplne odstrániť. V ideálnom prípade by mali byť všetci členovia vyberaní spôsobom oddeleným od politického procesu. Ak to nie je možné, existujú iné mechanizmy, ktoré môžu znížiť politický prvok v procese vymenovania.

70. Aby sa zaručilo, že všetky popredné politické strany a sociálne skupiny sú spravodlivo zastúpené, ako jednu z možností možno považovať systém odrážajúci politickú diverzitu vo vzťahu k zloženiu Mediálnej rady. Tu môže maďarský zákonodarca čerpať inšpiráciu z modelov súdnych rád, ktoré boli zriadené v mnohých európskych štátoch pre účely zaručenia nezávislosti súdnictva. Aby sa zaručilo, že súdne rady sú politicky neutrálne, Benátska komisia zvyčajne odporúča, aby značný počet ich členov bol volený sudcami spomedzi ich vlastných radov.⁶⁰ Do zloženia Mediálnej rady by sa mal zaviesť prvok samosprávy. Ak mediálna komunita alebo telekomunikačný priemysel prostredníctvom samosprávnych orgánov alebo inak delegujú zástupcov do Mediálnej rady, zvýši to politickú neutralitu tohto orgánu a tiež dôveru verejnosti v jej nezávislosť. Na tomto procese by sa tiež mohli podieľať spoločenské organizácie. Je dôležité, aby zástupcovia občianskej spoločnosti a mediálneho sektora delegovaní do Mediálnej rady boli vybraní v transparentnom a spravodlivom procese a aby orgány, ktoré ich delegujú, nemali silné finančné, inštitucionálne ani iné väzby na vládu alebo na samotnú Mediálnu radu.

71. Postavenie, právomoci a spôsob vymenovania predsedu Mediálneho úradu/Mediálnej rady je tiež potrebné prehodnotiť. Bolo by vhodné skrátiť jeho funkčné obdobie⁶¹ a odobrať mu niektoré jeho kreačné právomoci vo vzťahu k hlavným funkcionárom regulačných štruktúr, ktorí majú rozhodovacie právomoci. Od prezidenta republiky možno požadovať, aby pred vymenovaním predsedu Mediálneho úradu viedol povinné formálne konzultácie s opozíciou a mediálnou komunitou. Podľa čl. 9 ods. 6 základného zákona má maďarský prezident právo odmietnuť vymenovať predsedu Mediálneho úradu, ak by vymenovanie „viedlo k vážnemu neporiadku v demokratickom fungovaní štátnych organizácií“. Avšak toto ustanovenie nastavuje hranicu veľmi vysoko a je jasné, že za normálnych podmienok hrá prezident v podstate formálnu úlohu a nemôže nesúhlasiť s kandidátom vybraným predsedom vlády, ak tento kandidát spĺňa kritériá zvoliteľnosti. Navrhuje sa preto, aby bolo maďarskému prezidentovi udelené skutočné právo veta vo vzťahu ku kandidátovi navrhnutému predsedom vlády, alebo aby bol predseda Mediálnej rady volený ostatnými jej členmi z vlastných radov.

72. Vo všeobecnosti právomoci, ktoré sú aktuálne koncentrované v Mediálnej rade alebo v rukách jej predsedu, by sa mohli prerozdeliť medzi viaceré navzájom nezávislé orgány.

⁶⁰ Pozri CDL-AD(2007)028, Správa Benátskej komisie o menovaní sudcov, § 29.

⁶¹ Stále by však nemalo kopírovať vládny cyklus.

Týka sa to najmä právomocí Mediálnej rady voči verejnoprávnym vysielateľom (podrobnejšie k tejto téme pozri ďalšiu kapitolu). V ideálnom prípade by predseda Mediálneho úradu a predseda Mediálnej rady nemali byť tá istá osoba, a to aj preto, že činnosť Mediálneho úradu je z väčšej časti zameraná na telekomunikačný sektor, zatiaľ čo Mediálna rada súvisí v podstate so záležitosťami vysielacieho obsahu.

73. Keďže spoločný európsky štandard v tejto oblasti chýba, ťažko sa dávajú podrobnejšie odporúčania, ako zaručiť nezávislosť Mediálnej rady. Je predovšetkým na maďarskom zákonodarcovi, aby po konzultáciách so všetkými dotknutými skupinami a osobami zvážil, ako zmeniť Mediálnu radu na politicky neutrálny orgán s rozmanitým a vyváženým členstvom a ako ju v dohľadnej dobe sprístupniť novým osobnostiam. Takéto reformy sú však jednoznačne potrebné, keďže podľa názoru Benátskej komisie politicky monolitický regulačný orgán, ktorý vo svojich rukách koncentruje obrovské právomoci vo všetkých mediálnych sektoroch, môže byť hrozbou pre slobodu slova a mediálny pluralizmus v krajine.

E. Verejnoprávne médiá

1. Komplexnosť štruktúry orgánov dohľadu

74. Ustanovenia mediálneho zákona upravujúce správu verejnoprávnych médií (VPM, tiež uvádzané ako „verejní vysielatelia“) sú obzvlášť komplexné a miestami náročné na porozumenie.

75. Podľa § 85 – § 89 mediálneho zákona je verejnoprávny mediálny sektor riadený správnu radou.⁶² Podľa § 90 má správna rada široké právomoci pri spravovaní financií verejných vysielateľov: dohliada nad ich výdajmi, pôžičkami, menuje audítora, preveruje účty VPM atď.

76. Súčasne sú rôzni verejní vysielatelia združení pod záštitou MTVA⁶³ – inštitúcie založenej podľa § 136 ods. 1 mediálneho zákona s cieľom poskytovať podporu a dotácie VPM a obsahovým producentom (§ 137 a § 137A a nasl., pozri tiež § 108 mediálneho zákona). MTVA zodpovedá za prerozdelenie finančných prostriedkov, zamestnávanie personálu a správu majetku verejných vysielateľov (bez potreby verejného obstarávania – pozri § 137B ods. 5) a tiež poskytuje v podstate všetok obsah pre verejnoprávne médiá. MTVA v princípe prostredníctvom financovania riadi väčšinu produkcie mediálneho obsahu, ktorým potom zásobuje verejných vysielateľov.

77. Nie je úplne jasné, aký presne je vzťah medzi MTVA a správnu radou a aké sú ich jednotlivé úlohy pri finančnej správe verejných vysielateľov. Môže sa zdať, že správna rada je *de facto* nadriadená MTVA, keďže má riadiace právomoci nad rôznymi inštitúciami a médiami, ktoré tvoria MTVA. Súčasne je Mediálna rada definovaná ako „riadiaci orgán“ MTVA (pozri § 136 ods. 6). Benátska komisia tiež poznamenáva, že v mediálnom zákone sa

⁶² Aby sme uviedli aspoň niektoré právomoci správnej rady: vykonáva dohľad nad poskytovateľmi VPM [§ 90 ods. 1 písm. a)], vymenúva a odvoláva riaditeľov poskytovateľov VPM [§ 90 ods. 1 písm. e) a f)], vymenúva audítora pre poskytovateľov VPM [§ 90 ods. 1 písm. h)], schvaľuje rozpočet Verejnej nadácie (orgánu, ktorý spravuje majetok poskytovateľov VPM) a poskytovateľov VPM [§ 90 písm. i) a m)], kontroluje ich výdavky a pôžičky poskytovateľov VPM [§ 90 ods. 1 písm. k), l), o), p), q)] atď.

⁶³ Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap, Fond pre podporu mediálnych služieb a správu majetku.

spomínajú iné orgány, ktoré vykonávajú funkciu dohľadu nad verejnoprávnymi médiami a monitorujú ich činnosť (ako napríklad dozorná rada zriadená podľa § 106 mediálneho zákona alebo Verejnoprávna fiškálna rada zriadená podľa § 108 mediálneho zákona).

78. Odporúča sa teda revízia relevantných častí mediálneho zákona, aby sa ujasnili a v ideálnom prípade zjednodušili pravidlá upravujúce právomoci správnej rady a MTVA a ich vzťah k verejným vysielateľom.

2. Zaručenie nezávislosti verejnoprávných médií

79. Akýkoľvek je vzťah medzi správnu radou a MTVA, je jasné, že oba orgány majú silné inštitucionálne väzby na Mediálnu radu. MTVA je priamo riadený Mediálnou radou (pozri napríklad § 136 ods. 6, 10, 11 a 16 mediálneho zákona) a vedie ho výkonný riaditeľ, ktorý je vymenovaný na základe voľného uváženia predsedu Mediálnej rady (§ 136 ods. 11). Pokiaľ ide o správnu radu, dvaja z jej ôsmich členov vrátane predsedu sú menovaní Mediálnou radou. Mediálna rada hrá v podstate kľúčovú úlohu pri správe štátneho majetku prerozdeleného medzi verejných vysielateľov, a to buď priamo (prostredníctvom MTVA) alebo nepriamo (prostredníctvom svojich zástupcov v správnej rade). Okrem toho predseda Mediálnej rady vymenúva s jej súhlasom dvoch kandidátov na funkciu výkonných riaditeľov verejných vysielateľov [§ 102 ods. 2 písm. a) a b)]. Mediálna rada teda riadi nielen financie, ale aj menovanie funkcionárov v rámci celého verejnoprávneho mediálneho sektora.

80. Benátska komisia zdôrazňuje, že požiadavka nezávislosti, ktorá je aplikovateľná na mediálne regulačné orgány, je tiež aplikovateľná na orgány dohľadu nad verejným mediálnym sektorom. Dodatok k odporúčaniam Výboru ministrov R(96)10 preto navrhuje, aby členovia orgánov dohľadu nad VPM boli menovaní otvoreným a pluralistickým spôsobom a spoločne zastupovali všeobecné záujmy spoločnosti.⁶⁴

81. Nezávislosť verejných vysielateľov bola jasne povýšená na jeden z ľudskoprávných princípov európskeho práva. V prípade Mamole a spol. c. Moldavsko⁶⁵ EŠLP rozhodol takto:

„109. Pre účely splnenia tejto povinnosti podľa čl. 10 dohovoru) bolo nevyhnutné zaviesť právny rámec, ktorý zaručil nezávislosť TRM [(‘Teleradio-Moldova’)] od politického zásahu a kontroly. Zákon však štruktúru, ktorá by túto nezávislosť umožnila, neposkytol. Článok 4 rozhodnutia č. 502 ustanovil, že „činnosť [TRM] riadi štát prostredníctvom audiovizuálnej koordinačnej rady.“ Audiovizuálna koordinačná rada sa skladala z deviatich členov bez záruky proti odvolaniu, pričom po troch ich menovali parlament, prezident a vláda. Predsedu TRM, podpredsedov a výbor riaditeľov menoval parlament na návrh audiovizuálnej koordinačnej rady. Za týchto okolností neposkytovalo vnútroštátne právo v období od februára 2001, keď jedna strana kontrolovala parlament, vládu aj prezidentský úrad, žiadnu záruku politickej rovnováhy v zložení vyššieho manažmentu a dozorného orgánu TRM, napríklad zahrnutím členov vymenovaných politickou opozíciou, ani žiadnu záruku proti zásahom vládnucej politickej strany do rozhodovania a fungovania týchto orgánov.

110. (Nový) zákon č. 1320-XV tieto problémy v dostatočnej miere nenapravil. Namiesto predchádzajúceho riadiaceho výboru zriadil Radu pozorovateľov, ktorá bola okrem iného

⁶⁴ <[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/CM/Rec\(1996\)010&ExpMem_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/CM/Rec(1996)010&ExpMem_en.asp)>.

⁶⁵ č. 13936/02, ECHR 2009.

zodpovedná za menovanie vyššieho manažmentu TRM a dohľad nad presnosťou a objektivitou jeho programov. Avšak pravidlá upravujúce menovanie členov Rady pozorovateľov neposkytli dostatočné záruky proti politickej zaujatosti. Najmä čl. 13 ods. 2 zákona č. 1320-XV ustanovoval, že iba jeden člen Rady pozorovateľov by mal byť vymenovaný jednou z opozičných parlamentných strán. Neexistovala žiadna záruka, ktorá by zabránila tomu, aby všetkých zvyšných 14 členov nebolo verných vládnucej strane.”

82. Samozrejme, rozhodnutie ESLP je potrebné chápať v rámci konkrétnych okolností prípadu.⁶⁶ V uvedenom prípade nebolo jeho úlohou navrhnúť abstraktný model, ktorý by zaručoval nezávislosť orgánu dohľadu nad poprednou televíznou spoločnosťou. Je však jasné, že tam, kde drvivá väčšina členov takého orgánu je vyberaná vládnucou stranou, nemožno takýto orgán považovať za nezávislý.

83. Hoci zákon formálne zaručuje editorskú nezávislosť (pozri § 7 ods. 1 tlačového zákona), počas konzultácií v Budapešti mnohí ľudia z oblasti médií vyjadrili vážne obavy o nezávislosť verejnoprávnych médií. V predchádzajúcej kapitole tohto stanoviska Benátska komisia vysvetlila, prečo podľa jej názoru Mediálnu radu v súčasnom kontexte nemožno považovať za nezávislý orgán. Čo sa týka zloženia správnej rady, Mediálna rada je v nej zastúpená dvoma členmi vrátane predsedu. Zvyšných šiestich členov správnej rady nedeleguje priamo Mediálna rada. Avšak aj oni predstavujú riziko, že budú lojálni vládnucej strane alebo koalícii.

84. § 86 mediálneho zákona neobsahuje požiadavku spôsobilosti na nominantov. To je nerozumné, pretože vzhľadom na povinnosti správnej rady by nominanti mali byť jednotlivci s praxou, ktorí rozumejú verejným médiám, manažmentu a financiám. Skutočnosť, že nominácie musia byť skončené do ôsmich dní od začatia konania, neposkytuje dostatok času pre náležité kvalifikovaných jednotlivcov, aby boli vyhľadani, aby s nimi boli vedené pohovory a aby boli vybraní. Jediným rozumným záverom môže byť, že nominanti sú vyberaní z politických dôvodov, a nie pre ich schopnosti.

85. Okrem toho § 86 ustanovuje, že parlament volí týchto šiestich členov tak, že hlasuje za každého jedného člena samostatne. Polovica týchto členov je navrhovaná „vládnucou frakciou“ a druhá polovica „opozičnou frakciou“ a tieto rôzne frakcie by sa mali dohodnúť na osobách, ktoré budú navrhnuté každou frakciou. Opozícia teda má slovo v štádiu navrhovania kandidátov. Avšak podľa § 86 ods. 8 ak jedna z frakcií nenavrhne úspešne kandidátov alebo ak nie všetky navrhnuté osoby získajú potrebnú väčšinu počas hlasovania, správna rada vznikne zvolením aspoň troch členov. Vládnuca strana/koalícia môže teda jednoducho prehlasovať opozíciu a vytvoriť správnu radu, ktorá sa bude skladať z „jej“ troch kandidátov a z dvoch členov vymenovaných Mediálnou radou – orgánom, ktorého politická nezávislosť bola opakovane spochybňovaná. Aj v prípade, že všetci šiesti členovia správnej rady sú zvolení parlamentom, vládnuca strana/koalícia by aj tak mala dopredu zaručenú väčšinu vďaka dvom členom menovaným Mediálnou radou.

86. Stručne povedané, mediálny zákon nezaručuje pluralistické zloženie orgánov vykonávajúcich dohľad nad verejnoprávными médiami. Jeho ustanovenia umožňujú vládnucej strane/koalícii zabezpečiť si lojalitu Mediálnej rady, MTVA a správnej rady

⁶⁶ V tomto prípade sa novinári z TRM, poprednej verejnoprávnej televíznej stanice, sťažovali na skrytú cenzúru, ktorú vykonávalo novovymenované vedenie poslušné voči vládnucej väčšine. Nedostatok nezávislosti orgánu dozoru by teda sám osebe nevedol k porušeniu čl. 10 dohovoru. K porušeniu by došlo, ak by viedol ku konkrétnemu zásahu do novinárskej slobody – ako napr. k cenzúre.

a prostredníctvom nich kontrolovať financie a personál verejných vysielateľov. To vytvára priestor na skryté zásahy do novinárskej slobody vo verejnoprávnom mediálnom sektore – zásahy, ktoré sa nie vždy dajú odhaliť, pretože sa neprejavujú ako formalizované príkazy a sankcie a ktorým teda nemožno predchádzať prostredníctvom súdneho preskúmania.

87. Benátska komisia už navrhla vykonať reformu Mediálnej rady ako hlavného regulačného orgánu. Je o to viac potrebná, že Mediálna rada tiež hrá veľmi dôležitú úlohu pri spravovaní majetku a ľudských zdrojov verejnoprávnych médií. Právomoci mediálnej rady voči MTVA a správnej rade je potrebné prehodnotiť. Tieto orgány musia dostať viac autonómie a ich zloženie treba spraviť pluralistickejším, v rovnakom duchu ako zloženie samotnej Mediálnej rady. Najmä členstvo v týchto orgánoch by malo byť udeľované spôsobom, ktorý zaručuje spravodlivé zastúpenie sociálne významných politických a iných skupín a zástupcov mediálnej komunity.⁶⁷ Možno zvážiť aj určitú decentralizáciu riadenia rôznych verejnoprávnych médií. Predsedníctvo MTVA by malo byť menované v nezávislom menovacom procese bez politických podtónov. Ak predseda Mediálnej rady bude aj naďalej menovaný predsedom vlády (čo sa neodporúča), nemal by sa podieľať na nomináciách výkonných riaditeľov verejnoprávnych médií a riaditeľa MTVA. V každom prípade existuje inherentný konflikt medzi úlohou Mediálnej rady ako regulátora verejnoprávnych médií a jej úlohou vymenúvať vedenie zodpovedné za zaručenie dodržiavania právnych predpisov a nariadení týkajúcich sa tejto oblasti.

88. Benátska komisia znovu opakuje, že neexistuje spoločný európsky model správy verejného mediálneho sektora. Je teda na maďarských orgánoch, aby vytvorili legislatívny rámec, ktorý by zaručoval pluralizmus v rámci orgánov dozoru nad verejnoprávnymi médiami a dostatočnú nezávislosť verejných vysielateľov. Avšak v dôsledku takejto reformy by mala byť štruktúra orgánov spravujúcich verejnoprávny mediálny sektor zjednodušená, vplyv vládnucej strany v procese menovania členov orgánov dozoru nad verejnoprávnymi médiami a vrcholných predstaviteľov verejnoprávnych médií by mal byť obmedzený a musí byť zaručené spravodlivé zastúpenie všetkých dôležitých politických, sociálnych a relevantných profesijných skupín.

F. Národná spravodajská agentúra

89. Spravodajské materiály dodáva pre všetky verejnoprávne médiá Národná spravodajská agentúra (ďalej len „agentúra“), ktorá je jediným autorizovaným poskytovateľom spravodajstva pre tieto médiá (§ 101 ods. 4 mediálneho zákona; Benátsku komisiu úrady informovali, že toto ustanovenie má byť od júla 2015 zrušené). Riaditeľ agentúry je nominovaný predsedom Mediálnej rady. Agentúra tiež poskytuje bezplatný spravodajský servis pre komerčných mediálnych poskytovateľov. Toto súkromné médiá výrazne odrádza od získavania spravodajstva z nezávislých zdrojov. Spravodajské agentúry fungujúce za poplatok nemôžu s agentúrou súperiť a motivácia praktizovať „žurnalistiku štýlom kopírovať a vložiť“ je vysoká. To znamená, že hlavným zdrojom národných správ v Maďarsku je spravodajská agentúra, ktorej riaditeľ je menovaný v politicky ovplyvnenom procese. Existuje teda reálne riziko, že obsah spravodajstva bude neobjektívny v prospech menujúceho orgánu.

⁶⁷ Vo svojom stanovisku k talianskym zákonom „Gasparri“ a „Fratini“ (CDL-AD(2005)017) Benátska komisia rozhodla, že „dozorná úloha parlamentu nad národnými vysielateľmi je nepochybne akceptovateľná a v súlade s demokratickými funkciami parlamentu“ (§ 151). Avšak účasť parlamentu na dohľade nad verejnoprávnymi vysielateľmi by nemala znamenať kvázi monopol vládnucej väčšiny v týchto veciach.

90. Benátska komisia odporúča zmeniť mediálny zákon tak, aby si jednotlivé verejnoprávne médiá mohli zvoliť svoje vlastné spravodajské zdroje alebo dokonca aby si mohli zriadiť vlastnú redakciu. Orgán s politicky menovaným riaditeľom by nemal mať monopol nad zabezpečovaním spravodajstva.

G. Prijmy z reklamy a zdaňovanie

91. Zástupcovia mediálnej komunity delegácii Benátskej komisie vysvetlili, že od roku 2008 zažilo mnoho nezávislých médií pokles príjmov z verejnej a súkromnej reklamy. Stratu štátnej reklamy si dávali do súvislosti s ich kritickým postojom k vládnucej koalícii. Súkromná reklama sa stáva zriedkavejšou z rovnakého dôvodu: firmy, ktoré sú závislé na štátnych výdavkoch, nerady podporujú médiá, ktoré sú otvorene kritické k vláde. Okrem toho značná časť príjmov z reklamy bola pohltená cudzozemskými internetovými gigantmi ako Google, Facebook atď. Napokon, všeobecná strata popularity tradičných médií, najmä tlačovín, a celková hospodárska kríza z roku 2008 sú ďalšími faktormi, ktoré ich činia ekonomicky zraniteľnými.

92. Maďarský mediálny trh je pomerne malý, primárne z jazykových dôvodov národné mediálne spoločnosti musia súperiť o značne obmedzené zdroje. Za takýchto okolností zákonné ustanovenia, ktoré majú vplyv na príjem z reklám masmédií, si zaslúžia zvláštnu pozornosť. V tomto ohľade boli identifikované tri problémy:

1. Prerozdelenie štátnych reklamných rozpočtov

93. Od predstaviteľov občianskej spoločnosti a mediálnej komunity sa delegáti Benátskej komisie dozvedeli, že financie prerozdelené štátom a spoločnosťami vo vlastníctve štátu dostali disproporčne tie mediálne služby, ktoré podporovali vládu, kým reklama bola odobratá službám, ktoré oponovali vládnej línii. Toto je bohužiaľ situácia, ktorá nie je jedinečná len pre Maďarsko. Ak štát disproporčne prerozdeľuje zisk z reklamy, ktorého prerozdeľovanie je ponechané na voľné uváženie, je to v rozpore so štandardmi Rady Európy na podporu plurality, keďže pluralita trpí, ak sa službám, ktoré spochybňujú alebo oponujú vláde, nedostáva významného zdroja ich financovania.

94. Odporúčanie Rec(2007)2 k mediálnemu pluralizmu a rôznorodosti mediálneho obsahu v časti II odseku 4.2 uvádza, že podporné opatrenia pre médiá „by mali byť udeľované na báze objektívnych a nestraničských kritérií v rámci transparentných procesov a mali by podliehať nezávislej kontrole. Podmienky udeľovania podpory by mali byť pravidelne prehodnocované, aby sa predišlo nezamýšľanému podporovaniu akéhokoľvek procesu mediálnej koncentrácie alebo bezdôvodnému obohateniu podnikov využívajúcich podporu.“ Jeden z indikátorov (8.19) Parlamentného zhromaždenia Rady Európy pre médiá v demokracii⁶⁸ hovorí, že „ak médiá dostávajú priame alebo nepriame dotácie, štáty musia k týmto médiám pristupovať spravodlivo a s neutralitou“.

95. Podľa názoru Benátskej komisie by mal maďarský zákonodarca zvýšiť transparentnosť obstarávacieho systému pre prerozdeľovanie štátneho reklamného rozpočtu medzi mediálnymi poskytovateľmi na základe overiteľných diváckych a distribučných údajov

⁶⁸ <<http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta08/eres1636.htm>>.

a rozšíriť tento systém na spoločnosti, v ktorých má štát väčšinový spoluvlastnícky podiel.

2. Obmedzenia politickej reklamy

96. Pred rokom 2013 bola politická reklama v masmédiách povolená iba za určitých podmienok: počas volebnej kampane, vo verejnoprávnych masmédiách a bez poplatku. Vo svojom Stanovisku k Štvrtému dodatku Základného zákona Maďarska prijatého v júni 2013⁶⁹ Benátska komisia tento problém riešila a došla k týmto záverom: „Zákaz akejkoľvek politickej reklamy v komerčných mediálnych službách, ktoré sa v Maďarsku viac používajú než verejnoprávne médiá, pripraví opozičné strany o dôležitú šancu efektívnejšie vysielateľ svoje názory, a tým vytvárať protiváhu proti dominantnému postaveniu vlády v médiách.”

97. V septembri 2013 bol prijatý Piaty dodatok k Základnému zákonu Maďarska. Dovoľoval súkromným masmédiám ukazovať politickú reklamu, ale opäť iba počas volebnej kampane a bez poplatku. Ustanovenie v tomto zmysle je obsiahnuté v § 32 ods. 3 mediálneho zákona.

98. Následne po prijatí tohto piateho dodatku boli vyjadrené obavy, že komerčné médiá sa buď vôbec alebo iba zriedka odhodlajú uviesť politickú reklamu, keďže nemajú záujem rozdávať bezplatný vysielací čas. Tieto obavy sa potvrdili počas volebnej kampane k parlamentným voľbám v apríli 2014 – žiaden maďarský súkromný vysielateľ sa nerozhodol poskytnúť bezplatný vysielací čas na vtedajšiu volebnú súťaž. Obmedzená volebná pozorovacia misia OBSE/ODIHR došla vo svojej záverečnej správe k parlamentným voľbám zo 6. apríla 2014 k záveru, že „v súčasnom mediálnom prostredí neexistencie inej politickej reklamy v celonárodnej komerčnej televízii v kombinácii s významným množstvom vládnej reklamy podkopáva vyrovnaný a nerušený prístup súťažiacich k médiám, čo je v rozpore s odsekom 7.8 Kodanského dokumentu OBSE z roku 1990.”⁷⁰

99. Takéto obmedzenia pripravujú divákov súkromných vysielateľov o prístup k politickým odkazom a stavajú opozičné strany do trochu nerovnej pozície voči vládnucej väčšine. K uvedenému Benátska komisia poznamenáva, že vláda má zvyčajne lepšie príležitosti na verejné vystúpenia, pretože stanoviská vládnucich strán budú aj tak propagované tým, že médiá informujú o činnosti a vyhláseniach vlády.⁷¹ To predstavuje vážny hendikep pre opozíciu. Rovnováha môže byť znovu nastolená (aspoň do určitej miery), ak sa opozičným stranám dovoľí kúpiť si vysielací čas navyše na politickú reklamu, to však maďarské právo zakazuje.

100. Benátska komisia si je vedomá, že neexistuje európsky konsenzus k tomu, ako regulovať platenú politickú reklamu vo vysielaní. Keď ECLP analyzoval obmedzenia politickej reklamy v Spojenom kráľovstve,⁷² venoval osobitnú pozornosť vnútroštátnemu rozhodovaciemu procesu. Súd poznamenal, že komplexný regulačný režim upravujúci politické vysielanie v Spojenom kráľovstve bol podrobený prísnemu a náležitému preskúmaniu a potvrdený parlamentom aj súdnymi orgánmi. Pred schválením bolo vykonané rozsiahle preskúmanie pravidiel, ktoré boli prijaté „s podporou strán z celého politického

⁶⁹ Pozri CDL-AD(2013)012, Stanovisko k Štvrtému dodatku k Základnému zákonu Maďarska, § 37 a nasl.

⁷⁰ <<http://www.osce.org/odihr/elections/hungary/121098?download=true>>.

⁷¹ CDL-AD(2013)012, § 45.

⁷² Animal Defenders International proti Spojenému kráľovstvu [GC], č. 48876/08, § 107, 22. apríla 2013, § 113 a nasl.

spektra bez jediného hlasu proti“. Proporcionalita tohto režimu bola tiež podrobne preskúmaná Vrchným súdom a Snemovňou lordov. Podľa názoru Benátskej komisie bez takej širokej podpory naprieč politickým spektrom a takého dôkladného preskúmania zákaz platenej politickej reklamy nespravodlivo trestá opozíciu, upevňuje dominanciu vládnucej väčšiny nad médiami a znižuje šance na politickú zmenu.

101. Napokon, takéto obmedzenie odoberá od súkromných vysielateľov, ktorí sú už aj tak oslabení nerovným prerozdeľovaním štátneho reklamného rozpočtu, ako aj všeobecnou krízou mediálneho priemyslu v Maďarsku, zdroj príjmov z reklamy. Toto opatrenie môže mať teda negatívne dôsledky, hoci nepriame, na kvalitu mediálneho obsahu a rôznorodosť mediálneho trhu.

102. Aj keď môžu existovať ozajstné dôvody na obmedzenie množstva politickej reklamy (napríklad regulácia priestoru pre reklamu, aby najlepšie financované politické strany ho nemali nepomerne viac ako menšie politické strany)⁷³, existuje niekoľko rôznych modelov používaných v členských štátoch Rady Európy, ktorými by sa Maďarsko mohlo inšpirovať bez toho, aby zasahovalo do práva politických inzerentov odovzdávať a do práva občanov prijímať politické informácie.

103. Benátska komisia preto navrhuje zmeniť ústavu, mediálny zákon a inú relevantnú legislatívu, aby sa umožnila nielen bezplatná, ale aj platená politická reklama v súkromných vysielacích médiách.

3. Daň z reklamy

104. Dňa 11. júna 2014 prijal parlament zákon (zákon XXII o dani z reklamy), ktorým zaviedol novú daň na príjmy médií z reklamy. Úroveň zdanenia sa zvyšovala úmerne k výške čistého obratu (t. j. celkovej tržby), pričom najvyššia sadzba 50 % bola uvalená na príjmy presahujúce dve miliardy HUF (približne 6,5 miliónov €).

105. Maďarské médiá protestovali proti tomuto zákonu tým, že vysielali čiernu obrazovku alebo vydávali noviny s prázdnu titulnou stranou. Úrady neustále popierali, že by bol uvedený zákon akokoľvek zameraný na konkrétne médiá, zdôrazňujúc, že táto daň zasahuje všetkých rovnako. Jeden konkrétny vysielateľ však tvrdil, že bol daňou neúmerne zasiahnutý, keďže bol jedinou mediálnou spoločnosťou s príjmom z reklamy presahujúcim 2 miliardy HUF ročne.⁷⁴

106. Dňa 12. marca 2015 začala Európska komisia vyšetrovanie s cieľom zistiť, či je táto daň v súlade s pravidlami Európskej únie o štátnej pomoci.⁷⁵ Európska komisia sa obáva, že progresívna daň by mohla selektívne podporovať niektoré spoločnosti a dať im nespravodlivú konkurenčnú výhodu. Progresívna daň vychádzajúca z obratu na rozdiel od progresívnej dane vychádzajúcej zo zisku, ktorú možno ospravedlniť väčšou schopnosťou vysoko ziskových

⁷³ Pozri k tomu rozsudok EŠLP z 28. 6. 2001 vo veci VgT Verein gegen Tierfabriken proti Švajčiarsku, č. 24699/94, § 63 a nasl., kde EŠLP rozhodol, že zákaz politickej reklamy slúžil okrem iného legitímnemu záujmu predísť tomu, aby finančne silné skupiny získali konkurenčnú politickú výhodu, a navyše zaručiť nezávislosť vysielateľov.

⁷⁴ Bližšie pozri správu komisára Rady Európy pre ľudské práva z roku 2014 na základe návštevy Maďarska od 1. do 4. 7. 2014, Štrasburg, 16. 12. 2014.

⁷⁵ <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4598_en.htm>.

spoločností niest' bremeno, stavia väčších hráčov do nevýhodnej pozície. Benátska komisia tiež prijala osobitné predbežné rozhodnutie, ktorým zakázala Maďarsku uplatňovať progresívne sadzby, kým Benátska komisia nedokončí svoje hodnotenie. Okrem toho na ESLP stále prebieha konanie o sťažnosti spoločnosti zasiahnutej touto novou daňou.

107. Benátska komisia zastáva názor, že hoci fiškálne rozhodnutia patria jednotlivým členským štátom (v závislosti od miery harmonizácie Európskej únie v konkrétnej oblasti), táto konkrétna daň môže vzbudzovať niekoľko otáznikov. Najmä 50 % daň z obratu zasahujúcu jedno konkrétne médium možno považovať ako skryté individuálne konfiškačné opatrenie, ktoré sa z hľadiska čl. 1 Dodatkového protokolu k dohovoru vláde odôvodňuje ťažšie než akékoľvek iné bežné opatrenie prijaté ako súčasť fiškálnej politiky štátu.

108. Benátska komisia však v tejto veci nechce predbiehať závery Európskej komisie a ESLP. Počas konzultácií v apríli 2015 delegátov Benátskej komisie potešilo, že vláda sa podujala v krátkom čase zmeniť túto progresívnu daň na daň rovnú, ktorá by navyše mala určitý nezdaniteľný základ, aby sa chránili menšie mediálne spoločnosti pred prílišným daňovým zaťažením. Neskôr bolo oznámené, že 5. mája 2015 uverejnila maďarská vláda nový návrh zákona, ktorý navrhoval najvyššiu sadzbu dane 5,3 % s nízkou sadzbou 0 % pre spoločnosti so ziskom pod 100 miliónov HUF (okolo 330 000 €).⁷⁶

109. Benátska komisia usudzuje, že také výrazné zníženie sadzby môže odstrániť niektoré otázky, ktoré sa objavili v čase zavedenia tejto novej dane v roku 2014. Benátska komisia víta ochotu maďarských orgánov reformovať zákon XXII a povzbudzuje ich, aby prijali schému zdanenia, ktorá by rozdelila fiškálne bremeno nediskriminačným spôsobom a vyhla by sa prílišnému zdaneniu mediálneho sektora, ktorý má už aj tak ekonomické ťažkosti.⁷⁷

IV. ZÁVERY

110. Benátska komisia oceňuje snahu maďarskej vlády v priebehu rokov zlepšiť pôvodné znenie spomínaných dvoch zákonov v súlade s odporúčaniami rôznych pozorovateľov vrátane Rady Európy a víta ochotu maďarských orgánov pokračovať v dialógoch. Napriek tomu, ak chcú maďarské orgány nielen zlepšiť situáciu týkajúcu sa slobody médií v štáte, ale tiež zmeniť vnímanie slobody médií verejnosťou, si nasledujúce otázky vyžadujú prioritnú revíziu,:

- ustanovenia tlačového zákona definujúce nelegálny mediálny obsah by mali zahrnúť princíp proporcionality. Zákon by mal jasne ustanoviť, že nie každý prejav, ktorý možno považovať za poškodzujúci ústavný poriadok, verejnú morálku, dôstojnosť atď., je nelegálny. Aby vymedzila vágne pojmy používané zákonom, Mediálna rada by mala vypracovať a uverejniť jasné usmernenia toho, ako vykladá ustanovenia tlačového zákona o nelegálnom obsahu a ako aplikuje svoje sankčné právomoci podľa mediálneho zákona, vrátane kritérií, ktoré Mediálna rada používa na určenie, či by sankcia mala byť aplikovaná, a ak áno, aká by mala byť jej výška, aby sa obmedzil odradzujúci účinok spôsobený neistotou v aplikácii tých dvoch zákonov;

⁷⁶ <<http://www.reuters.com/article/2015/05/07/hungary-advertising-tax-idUSL5N0XY4M020150507>>.

⁷⁷ <<http://budapestbeacon.com/economics/proposed-changes-to-advertising-tax-in-hungary-a-burden-on-everyone/>>.

- tlačový zákon by mal jasne ustanoviť, že odhalenie novinárskych zdrojov môže súd nariadiť iba v tých prípadoch, kde primerané alternatívne spôsoby získania tejto informácie boli vyčerpané alebo sú nedostupné, a že nariadenie odhaliť zdroje možno odmietnuť aj v závažnejších prípadoch;
- mediálny zákon by mal vymedziť, že tvrdé sankcie vážne zasahujúce do normálneho fungovania média by sa mali používať ako krajné opatrenie (napríklad pri opakovaných výzvach na protiprávne hromadné násilie) a nemali by byť okamžite vykonateľné. Súdne konanie by v týchto prípadoch malo mať odkladný účinok a sudy by mali mať právomoc preskúmať meritum rozhodnutia Mediálnej rady;
- pravidlá upravujúce voľbu členov Mediálnej rady by mali byť zmenené, aby sa zaručilo spravodlivé zastúpenie spoločensky významných politických a iných skupín a mediálnej komunity v tomto orgáne. Spôsob menovania predsedu Mediálnej rady/Mediálneho úradu by mal byť znova preskúmaný, aby sa znížila koncentrácia moci a zaručila politická neutralita tejto osoby;
- správnu radu je tiež potrebné v tomto zmysle reformovať. Decentralizácia dozoru nad poskytovateľmi verejnoprávnych médií sa odporúča. Národná spravodajská agentúra by nemala byť výlučným poskytovateľom spravodajstva pre poskytovateľov verejnoprávnych médií,
- štátne reklamné rozpočty by mali byť prerozdeľované podľa objektívnych a transparentných pravidiel a súkromným médiám by malo byť povolené uverejňovať platené politické reklamy. Zákon XXII by mal byť prehodnotený, aby sa zaručilo, že daňové zaťaženie je rozložené nediskriminačným spôsobom.

111. Ak by maďarské orgány potrebovali akúkoľvek ďalšiu pomoc, môžu sa obrátiť na Benátsku komisiu.