Spojené národy CCPR/C/GC/34

Mezinárodní úmluva o Občanských a politických právech

Výbor pro lidská práva
102. zasedání
Ženeva, 11.–29. července 2011

Distr.: Obecný 12. září 2011

Originál: anglicky

Obecná poznámka č. 34

Článek 19: Svoboda názoru a projevu

Obecné poznámky

1. Tento obecný komentář nahrazuje obecný komentář č. 10 (devatenácté zasedání).

2. Svoboda názoru a svoboda projevu jsou nepostradatelné podmínky pro plný rozvoj člověka. Jsou nezbytné pro každou společnost.[1] Představují základní kámen každé svobodné a demokratické společnosti. Tyto dvě svobody spolu úzce souvisejí, přičemž svoboda projevu poskytuje prostředek pro výměnu a rozvoj názorů.

3. Svoboda projevu je nezbytnou podmínkou pro realizaci zásad transparentnosti a odpovědnosti, které jsou naopak zásadní pro prosazování a ochranu lidských práv.

4. Mezi další články, které obsahují záruky svobody názoru a/nebo projevu, patří články 18, 17, 25 a 27. Svoboda názoru a projevu tvoří základ pro plné požívání celé řady dalších lidských práv. Například svoboda projevu je nedílnou součástí požívání práv na svobodu shromažďování a sdružování a výkonu volebního práva.

5. Vezmeme-li v úvahu konkrétní podmínky článku 19, odstavec 1, stejně jako vztah názoru a myšlení (článek 18), výhrada k odstavci 1 by byla neslučitelná s předmětem a účelem Paktu.[2] Dále, ačkoli svoboda názoru není uvedena mezi právy, od kterých se nelze odchýlit podle ustanovení článku 4 Paktu, je třeba připomenout, že „v těch ustanoveních Paktu, která nejsou uvedena v článku 4, odst. 2, existují prvky, které v

[1] Viz sdělení č. 1173/2003, *Benhadj v. Alžírsko*, Stanoviska přijatá dne 20. července 2007; č. 628/1995, *Park proti Korejské republice*, Stanoviska přijatá dne 5. července 1996.

[2] Viz obecný komentář Výboru č. 24 (1994) k otázkám týkajícím se výhrad učiněných při ratifikaci nebo přistoupení k Paktu nebo k opčním protokolům nebo ve vztahu k prohlášením podle článku 41 Paktu, *Úřední záznamy valné hromady, 50. zasedání, příloha č. 40*, sv. I (A/50/40 (sv. I)), příloha V.

Stanovisko výboru nemůže být předmětem zákonné odchylky podle článku 4“. [3] Svoboda názoru je jedním z takových prvků, protože nikdy nemůže být nutné se od ní odchýlit během stavu nouze.[4]

6. Vezmeme-li v úvahu vztah svobody projevu k ostatním právům v Paktu, i když výhrady ke konkrétním prvkům článku 19 odst. 2 mohou být přijatelné, obecná výhrada k právům uvedeným v odstavci 2 by byla neslučitelná s předmět a účel Paktu.[5]

7. Povinnost respektovat svobodu názoru a projevu je závazná pro každý smluvní stát jako celek. Všechny složky státu (výkonné, zákonodárné a soudní) a další veřejné nebo vládní orgány na jakékoli úrovni – národní, regionální nebo místní – jsou schopny převzít odpovědnost smluvního státu.[6] Takovou odpovědnost může za určitých okolností převzít také smluvní stát, pokud jde o činy polostátních subjektů.[7] Závazek také vyžaduje, aby smluvní strany zajistily, že osoby budou chráněny před jakýmikoli činy soukromých osob nebo subjektů, které by narušily požívání svobody názoru a projevu, do té míry, do jaké lze tato práva Paktu aplikovat mezi soukromými osobami nebo subjekty.[8]

8. Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, jsou povinny zajistit, aby práva obsažená v článku 19 Paktu byla uvedena v platnost ve vnitrostátním právu státu, a to způsobem, který je v souladu s pokyny poskytnutými Výborem v jeho obecném komentáři č. 31 k povahy obecné právní povinnosti uložené státům, které jsou smluvními stranami Paktu. Připomíná se, že smluvní státy by měly výboru poskytnout v souladu se zprávami předloženými podle článku 40 příslušná vnitrostátní právní pravidla, správní postupy a soudní rozhodnutí, jakož i příslušnou úroveň politiky a další odvětvové postupy týkající se práv chráněných článek 19, s přihlédnutím k otázkám diskutovaným v tomto obecném komentáři. Měly by také obsahovat informace o dostupných opravných prostředcích v případě porušení těchto práv.

Svoboda názoru

9. Odstavec 1 článku 19 vyžaduje ochranu práva zastávat názory bez zasahování. Toto je právo, ke kterému Pakt nepřipouští žádnou výjimku ani omezení. Svoboda názoru se vztahuje na právo změnit názor kdykoli a z jakéhokoli důvodu se tak člověk svobodně rozhodne. Žádná osoba nesmí být vystavena poškození jakýchkoli práv vyplývajících z Paktu na základě svých skutečných, domnělých nebo domnělých názorů. Všechny formy názorů jsou chráněny, včetně názorů politické, vědecké, historické, morální nebo náboženské povahy. Je neslučitelné s odstavcem 1 kriminalizovat zastávání názoru.[9] Obtěžování, zastrašování nebo stigmatizace osoby, včetně zatčení,

[3] Viz obecná připomínka výboru č. 29 (2001) k výjimce během nouzového stavu, odst. 13, *Úřední zápisy z valné hromady, 56. zasedání, příloha č. 40*, sv. I (A/56/40 (sv. I)), příloha VI.

[4] Obecný komentář č. 29, odst. 1 písm. 11.

[5] Obecná poznámka č. 24.

[6] Viz obecný komentář Výboru č. 31 (2004) o povaze obecné právní povinnosti uložené státům, které jsou smluvními stranami Paktu, odst. 1 písm. 4, *Úřední zápisy z valné hromady, 59. zasedání, příloha č. 40*, sv. I (A/59/40 (sv. I)), příloha III

[7] Viz sdělení č. 61/1979, *Hertzberg a kol. proti. Finsko*, Stanoviska přijatá dne 2. dubna 1982.

[8] Obecný komentář č. 31, odst. 1 písm. 8; Viz sdělení č. 633/1995, *Gauthier proti Kanadě*, Stanoviska přijatá dne 7. dubna 1999.

[9] Viz sdělení č. 550/93, *Faurisson v. Francie*, Stanoviska přijatá dne 8. listopadu 1996.

zadržení, soud nebo uvěznění z důvodů jejich názorů, představuje porušení článku 19, odstavec 1.[10]

10. Jakákoli forma snahy vynutit si zastávání či nezastávání jakéhokoli názoru je zakázána.[11] Svoboda vyjádřit svůj názor nutně zahrnuje svobodu nevyjádřit svůj názor.

Svoboda projevu

11. Odstavec 2 požaduje, aby smluvní strany zaručily právo na svobodu projevu, včetně práva vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky všeho druhu bez ohledu na hranice. Toto právo zahrnuje vyjadřování a přijímání sdělení všech forem myšlenek a názorů, které lze předat ostatním, s výhradou ustanovení článku 19, odstavec 3 a článek 20.[12] Zahrnuje politický diskurs,[13] komentář na vlastní pěst[14] a o věcech veřejných,[15] agitování,[16] diskuse o lidských právech,[17] žurnalistika,[18] kulturní a umělecký projev,[19] výuka,[20] a náboženský diskurz.[21] Může také zahrnovat komerční reklamu. Rozsah odstavce 2 zahrnuje i výraz, který lze považovat za hluboce urážlivý, [22] ačkoli takový výraz může být omezen v souladu s ustanoveními článku 19, odstavec 3 a článek 20.

12. Odstavec 2 chrání všechny formy vyjádření a prostředky jejich šíření. Mezi takové formy patří mluvený, psaný a znakový jazyk a takové neverbální projevy, jako jsou obrazy a umělecké předměty.[23] Mezi vyjadřovací prostředky patří knihy, noviny,[24] brožury,[25] plakáty, bannery,[26] oblečení a právní podání. [27] Zahrnují všechny formy audiovizuálních i elektronických a internetových způsobů vyjádření.

Svoboda projevu a médií

13. Svobodný, necenzurovaný a nerušený tisk nebo jiná média jsou v každé společnosti zásadní pro zajištění svobody názoru a projevu a požívání dalších práv vyplývajících z Paktu. Představuje jeden ze základních kamenů demokratické společnosti.[28] Covenant zahrnuje a

[10] Viz sdělení č. 157/1983, *Elder-Fish v. Zair*, názory přijaté dne 26. března 1986; č. 414/1990, *Micah Micah v. Rovníková Guinea*, Stanoviska přijatá dne 8. července 1994.
[11] Viz sdělení č. 878/1999, *Kang proti Korejské republice*, Stanoviska přijatá dne 15. července 2003.
[12] Viz sdělení č. 359/1989 a 385/1989, *Ballantyne, Davidson a McIntyre v. Kanada*, Stanoviska přijatá dne 18. října 1990.
[13] Viz sdělení č. 414/1990, *Micah Micah v. Rovníková Guinea*.
[14] Viz sdělení č. 1189/2003, *Fernando v. Sri Lanka*, Stanoviska přijatá dne 31. března 2005.
[15] Viz sdělení č. 1157/2003, *Coleman proti Austrálii*, Stanoviska přijatá dne 17. července 2006.
[16] Závěrečná pozorování k Japonsku (CCPR/C/JPN/CO/5).
[17] Viz sdělení č. 1022/2001, *Velichkin v. Bělorusko*, Stanoviska přijatá dne 20. října 2005.
[18] Viz sdělení č. 1334/2004, *Mavlonov a Sa'di v. Uzbekistán*, Stanoviska přijatá dne 19. března 2009.
[19] Viz sdělení č. 926/2000, *Shin proti Korejské republice*, Stanoviska přijatá dne 16. března 2004.
[20] Viz sdělení č. 736/97, *Ross proti Kanadě*, Stanoviska přijatá dne 18. října 2000.
[21] Tamtéž.
[22] Tamtéž.
[23] Viz sdělení č. 926/2000, *Shin proti Korejské republice*.
[24] Viz sdělení č. 1341/2005, *Zundel proti Kanadě*, Stanoviska přijatá dne 20. března 2007.
[25] Viz sdělení č. 1009/2001, *Shchetoko a kol. proti. Bělorusko*, Stanoviska přijatá dne 11. července 2006.
[26] Viz sdělení č. 412/1990, *Kivenmaa proti Finsku*, Stanoviska přijatá dne 31. března 1994.
[27] Viz sdělení č. 1189/2003, *Fernando v. Sri Lanka*.
[28] Viz sdělení č. 1128/2002, *Marks v. Angola*, Stanoviska přijatá dne 29. března 2005.

právo, kterým mohou média přijímat informace, na jejichž základě mohou vykonávat svou funkci.[29] Zásadní je svobodné sdělování informací a myšlenek o veřejných a politických otázkách mezi občany, kandidáty a volenými zástupci. To znamená svobodný tisk a další média schopná komentovat veřejné záležitosti bez cenzury a omezení a informovat veřejné mínění. [30] Veřejnost má rovněž odpovídající právo na mediální výstupy.[31]

14. Jako prostředek ochrany práv uživatelů sdělovacích prostředků, včetně příslušníků etnických a jazykových menšin, na přijímání široké škály informací a myšlenek by státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, měly věnovat zvláštní pozornost podpoře nezávislých a různorodých médií.

15. Státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, by měly vzít v úvahu, do jaké míry vývoj v informačních a komunikačních technologiích, jako je internet a mobilní systémy elektronického šíření informací, podstatně změnil komunikační praxi po celém světě. Nyní existuje celosvětová síť pro výměnu myšlenek a názorů, která se nemusí nutně spoléhat na tradiční masmédia zprostředkovatele. Státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, by měly podniknout všechny nezbytné kroky k podpoře nezávislosti těchto nových médií a k zajištění přístupu jednotlivců k nim.

16. Smluvní státy by měly zajistit, aby služby veřejnoprávního vysílání fungovaly nezávisle.[32] V tomto ohledu by smluvní státy měly zaručit svou nezávislost a redakční svobodu. Měli by poskytovat finanční prostředky způsobem, který neohrozí jejich nezávislost.

17. Otázky týkající se médií jsou dále diskutovány v části tohoto obecného komentáře, která se zabývá omezením svobody projevu.

Právo na přístup k informacím

18. Článek 19, odstavec 2 zahrnuje právo na přístup k informacím, které mají veřejné orgány. Tyto informace zahrnují záznamy držené veřejným orgánem bez ohledu na formu, v níž jsou informace uloženy, jejich zdroj a datum vydání. Veřejné subjekty jsou takové, jak je uvedeno v odstavci 7 tohoto obecného komentáře. Určení těchto orgánů může zahrnovat i jiné subjekty, pokud tyto subjekty vykonávají veřejné funkce. Jak již bylo uvedeno, spolu s článkem 25 Paktu právo na přístup k informacím zahrnuje právo, kdy mají média přístup k informacím o věcech veřejných.[33] a právo široké veřejnosti přijímat mediální výstupy.[34] Prvky práva na přístup k informacím jsou také řešeny jinde v Paktu. Jak Výbor uvedl ve svém obecném komentáři č. 16 k článku 17 Paktu, každý jednotlivec by měl mít právo se ve srozumitelné formě přesvědčit, zda a pokud ano, jaké osobní údaje jsou uloženy v automatických datových souborech, a pro účely jaké účely. Každý jednotlivec by měl být také schopen zjistit, které veřejné orgány nebo soukromé osoby nebo subjekty kontrolují nebo mohou kontrolovat jeho spisy. Pokud takové soubory obsahují nesprávné osobní údaje nebo byly shromážděny či zpracovány v rozporu s ustanoveními zákona, každý by měl mít právo na opravu svých záznamů. Podle článku 10 Paktu vězeň ne

[29] Viz sdělení č. 633/95, *Gauthier proti Kanadě*.

[30] Viz obecný komentář výboru č. 25 (1996) k článku 25 (Účast na veřejných věcech a volební právo), odst. 25, *Úřední zápisy z valné hromady, 51. zasedání, příloha č. 40*, sv. I (A/51/40 (sv. I)), příloha V.

[31] Viz sdělení č. 1334/2004, *Mavlonov a Sa'di v. Uzbekistán*.

[32] Závěrečná pozorování k Moldavské republice (CCPR/CO/75/MDA).

[33] Viz sdělení č. 633/95, *Gauthier proti Kanadě*.

[34] Viz sdělení č. 1334/2004, *Mavlonov a Sa'di v. Uzbekistán*.

ztrácí nárok na přístup k jeho zdravotní dokumentaci.[35] Výbor v obecné poznámce č. 32 k článku 14 vymezil různé nároky na informace, které mají osoby obviněné z trestného činu.[36] Podle ustanovení článku 2 by osoby měly být obecně informovány o svých právech podle Paktu.[37] Podle článku 27 by rozhodování smluvní strany, které může podstatně ohrozit způsob života a kulturu menšinové skupiny, mělo být provedeno v procesu sdílení informací a konzultací s dotčenými komunitami.[38]

19. Pro uplatnění práva na přístup k informacím by smluvní státy měly proaktivně zveřejňovat vládní informace veřejného zájmu. Smluvní státy by měly vyvinout veškeré úsilí, aby zajistily snadný, rychlý, účinný a praktický přístup k takovým informacím. Státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, by také měly uzákonit nezbytné postupy, kterými lze získat přístup k informacím, například prostřednictvím právních předpisů o svobodě informací.[39] Postupy by měly zajistit včasné zpracování žádostí o informace podle jasných pravidel, která jsou slučitelná s Paktem. Poplatky za žádosti o informace by neměly být takové, aby představovaly nepřiměřenou překážku v přístupu k informacím. Orgány by měly uvést důvody pro každé odmítnutí poskytnout přístup k informacím. Měla by být zavedena opatření pro odvolání proti zamítnutí poskytnutí přístupu k informacím, jakož i v případě nereagování na žádosti.

Svoboda projevu a politická práva

20. Výbor v obecné poznámce č. 25 k účasti na věcech veřejných a volebnímu právu rozvedl význam svobody projevu pro správu věcí veřejných a efektivní výkon volebního práva. Zásadní je svobodné sdělování informací a myšlenek o veřejných a politických otázkách mezi občany, kandidáty a volenými zástupci. To znamená svobodný tisk a další média schopná komentovat veřejné záležitosti a informovat veřejné mínění bez cenzury a omezení.[40] Pozornost smluvních států se obrací na pokyny, které poskytuje obecný komentář č. 25 s ohledem na podporu a ochranu svobody projevu v tomto kontextu.

Použití čl. 19 odst. 3

21. Odstavec 3 výslovně stanoví, že výkon práva na svobodu projevu s sebou nese zvláštní povinnosti a odpovědnost. Z tohoto důvodu jsou povoleny dvě omezující oblasti omezení práva, které se mohou týkat buď respektování práv nebo pověsti druhých, nebo ochrany národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku (*veřejný pořádek*) nebo veřejného zdraví nebo morálky. Pokud však smluvní stát ukládá omezení výkonu svobody projevu, nesmí to ohrozit samotné právo. Výbor připomíná, že vztah mezi právem a omezením a mezi normou a výjimkou nesmí být obrácen.[41] Výbor rovněž připomíná ustanovení článku 5,

[35] Viz sdělení č. 726/1996, *Želudkov v. Ukrajina*, Stanoviska přijatá dne 29. října 2002.
[36] Viz obecný komentář výboru č. 32 (2007) o právu na rovnost před soudy a tribunály a na spravedlivý proces, odst. 33, *Úřední záznamy valné hromady, 62. zasedání, příloha č. 40, sv. I (A/62/40 (sv. I)), příloha VI*
[37] Obecná připomínka č. 31.
[38] Viz sdělení č. 1457/2006, *Poma v. Peru*, Stanoviska přijatá dne 27. března 2009.
[39] Závěrečná pozorování k Ázerbájdžánu (CCPR/C/79/Add.38 (1994)).
[40] Viz Obecný komentář č. 25 k článku 25 Paktu, odst. 25.
[41] Viz obecný komentář výboru č. 27 k článku 12, *Úřední zápisy z valné hromady, 55. zasedání, příloha č. 40*, sv. I (A/55/40 (sv. I)), příloha VI, odd. A

odstavec 1 Paktu, podle něhož „nic v tomto Paktu nelze vykládat tak, že by pro kterýkoli stát, skupinu nebo osobu znamenalo jakékoli právo vyvíjet jakoukoli činnost nebo vykonávat jakýkoli čin směřující ke zničení některého z uznaných práv a svobod. zde nebo při jejich omezení ve větším rozsahu, než je stanoveno v tomto Paktu“.

22. Odstavec 3 stanoví zvláštní podmínky a pouze za těchto podmínek lze uložit omezení: omezení musí být „stanoveno zákonem“; mohou být uloženy pouze pro jeden z důvodů uvedených v odst. 3 písm. a) ab); a musí vyhovovat přísným testům nezbytnosti a přiměřenosti.[42] Omezení nejsou povolena z důvodů neuvedených v odstavci 3, i když by takové důvody odůvodňovaly omezení jiných práv chráněných Paktem. Omezení musí být uplatňována pouze pro ty účely, pro které byla předepsána, a musí přímo souviset s konkrétní potřebou, pro kterou jsou stanovena.[43]

23. Smluvní státy by měly zavést účinná opatření na ochranu před útoky zaměřenými na umlčení těch, kteří uplatňují své právo na svobodu projevu. Odstavec 3 nelze nikdy použít jako ospravedlnění pro umlčení jakékoli obhajoby vícestranické demokracie, demokratických zásad a lidských práv.[44] S článkem 19 nemůže být za žádných okolností slučitelný ani útok na osobu z důvodu uplatnění její svobody názoru nebo projevu, včetně takových forem útoků, jako je svévolné zatýkání, mučení, vyhrožování životu a zabíjení. [45] Novináři jsou kvůli své činnosti často vystaveni takovým hrozbám, zastrašování a útokům.[46] Stejně tak osoby, které se podílejí na shromažďování a analýze informací o situaci v oblasti lidských práv a které zveřejňují zprávy týkající se lidských práv, včetně soudců a právníků.[47] Všechny takové útoky by měly být důsledně a včas vyšetřeny a pachatelé stíháni,[48] a obětem nebo v případě zabití jejich zástupcům budou poskytnuty vhodné formy nápravy.[49]

24. Omezení musí být stanovena zákonem. Právo může zahrnovat zákony parlamentních výsad[50] a zákony o pohrdání soudem.[51] Protože jakékoli omezení svobody projevu představuje vážné omezení lidských práv, není slučitelné s Paktem, aby omezení bylo zakotveno v tradičním, náboženském nebo jiném podobném zvykovém právu.[52]

25. Pro účely odstavce 3 musí být norma, která má být charakterizována jako „zákon“, formulována dostatečně přesně, aby umožnila jednotlivci regulovat své chování odpovídajícím způsobem.[53] a musí být zpřístupněn veřejnosti. Zákon nesmí přiznávat neomezenou volnost při omezování svobody projevu osobám, které jsou obviněny z jeho výkonu.[54]

[42] Viz sdělení č. 1022/2001, *Velichkin v. Bělorusko*, Stanoviska přijatá dne 20. října 2005.
[43] Viz obecný komentář výboru č. 22, *Oficiální zápisy z valné hromady, 48. zasedání, příloha č. 40* (A/48/40), příloha VI
[44] Viz sdělení č. 458/91, *Mukong v. Kamerun*, Stanoviska přijatá dne 21. července 1994.
[45] Viz sdělení č. 1353/2005, *Pít v. Cameron*, Stanoviska přijatá dne 19. března 2007.
[46] Viz například závěrečná pozorování k Alžírsku (CCPR/C/DZA/CO/3); závěrečné postřehy na Kostarice (CCPR/C/CRI/CO/5); závěrečná pozorování o Súdánu (CCPR/C/SDN/CO/3).
[47] Viz sdělení č. 1353/2005, *Pít v. Cameron* ; závěrečné připomínky k Nikaragui (CCPR/C/NIC/CO/3); závěrečné připomínky k Tunisku (CCPR/C/TUN/CO/5); závěrečná pozorování k Syrské arabské republice (CCPR/CO/84/SYR); závěrečná pozorování o Kolumbii (CCPR/CO/80/COL).
[48] Tamtéž. a závěrečné připomínky ke Gruzii (CCPR/C/GEO/CO/3).
[49] Závěrečná pozorování ke Guyaně (CCPR/C/79/Add.121).
[50] Viz sdělení č. 633/95, *Gauthier proti Kanadě*.
[51] Viz sdělení č. 1373/2005, *Dissanayake v. Srí Lanka*, Stanoviska přijatá dne 22. července 2008.
[52] Viz obecný komentář č. 32.
[53] Viz sdělení č. 578/1994, *de Groot proti Nizozemsku*, Stanoviska přijatá dne 14. července 1995.
[54] Viz obecný komentář č. 27.

Zákony musí poskytovat dostatečné vodítko pro osoby pověřené jejich prováděním, aby jim umožnily zjistit, jaké druhy projevů jsou řádně omezeny a jaké nikoli.

26. Zákony omezující práva vyjmenovaná v článku 19, odstavec 2, včetně zákonů uvedených v odstavci 24, musí být nejen v souladu s přísnými požadavky článku 19, odstavec 3 Paktu, ale také samy o sobě musí být slučitelné s ustanoveními, cíle a cíle Paktu. [55] Zákony nesmí porušovat nediskriminační ustanovení Paktu. Zákony nesmí stanovit tresty, které jsou neslučitelné s Paktem, jako jsou tělesné tresty.[56]

27. Je na smluvním státu, aby prokázal právní základ pro jakákoli omezení uvalená na svobodu projevu.[57] Pokud s ohledem na konkrétní smluvní stát musí Výbor zvážit, zda určité omezení ukládá zákon, měl by smluvní stát poskytnout podrobnosti o zákonu ao činnostech, které spadají do působnosti zákona.[58]

28. Prvním z legitimních důvodů omezení uvedených v odstavci 3 je respektování práv nebo pověsti druhých. Pojem „práva“ zahrnuje lidská práva uznaná v Paktu a obecněji v mezinárodním právu o lidských právech. Například může být legitimní omezit svobodu projevu za účelem ochrany volebního práva podle článku 25, jakož i článku o právech podle článku 17 (viz odst. 37).[59] Taková omezení musí být konstruována opatrně: ačkoli může být přípustné chránit voliče před formami vyjádření, které představují zastrašování nebo nátlak, taková omezení nesmí bránit politické diskusi, včetně například výzev k bojkotu nepovinného hlasování. [60] Pojem „ostatní“ se vztahuje k jiným osobám jednotlivě nebo jako členům společenství. [61] Může tedy například odkazovat na jednotlivé členy komunity definované její náboženskou vírou[62] nebo etnicita.[63]

29. Druhý legitimní důvod je důvod ochrany národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku (*veřejný pořádek*), nebo veřejného zdraví nebo morálky.

30. Státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, musí věnovat mimořádnou péči tomu, aby zajistily dodržování zákonů o zradě[64] a podobná ustanovení týkající se národní bezpečnosti, ať už jsou popsána jako oficiální tajemství nebo zákony o pobuřování nebo jinak, jsou vytvořena a uplatňována způsobem, který odpovídá přísným požadavkům odstavce 3. Není slučitelné s odstavcem 3, např. zákony o potlačování nebo zadržování informací legitimního veřejného zájmu, které nepoškozují národní bezpečnost, nebo o stíhání novinářů, výzkumníků, ekologických aktivistů, obránců lidských práv nebo jiných za šíření takových informací.[65] Rovněž není obecně vhodné zahrnout do působnosti takových zákonů takové kategorie informací, jako jsou ty, které se týkají komerčního sektoru, bankovnictví a vědeckého pokroku.[66] Výbor v jednom případě zjistil, že omezení vydávání prohlášení v

[55] Viz sdělení č. 488/1992, *Toonen proti Austrálii*, Stanoviska přijatá dne 30. března 1994.
[56] Obecná poznámka č. 20, *Úřední zápisy z valné hromady, 47. zasedání, příloha č. 40 (A/47/40), příloha VI, odd. A.*
[57] Viz sdělení č. 1553/2007, *Korneenko a kol. proti. Bělorusko*, Stanoviska přijatá dne 31. října 2006.
[58] Viz sdělení č. 132/1982, *John v. Madagaskar*, Stanoviska přijatá 1. dubna 1985.
[59] Viz sdělení č. 927/2000, *Světík v. Bělorusko*, Stanoviska přijatá dne 8. července 2004.
[60] Tamtéž.
[61] Viz sdělení č. 736/97, *Ross proti Kanadě*, Stanoviska přijatá dne 18. října 2000.
[62] Viz sdělení č. 550/93, *Faurisson v. Francie*; závěrečné připomínky k Rakousku (CCPR/C/AUT/CO/4).
[63] Závěrečné připomínky ke Slovensku (CCPR/CO/78/SVK); závěrečná pozorování k Izraeli (CCPR/CO/78/ISR).
[64] Závěrečná pozorování k Hongkongu (CCPR/C/HKG/CO/2).
[65] Závěrečná pozorování k Ruské federaci (CCPR/CO/79/RUS).
a [66] Závěrečná pozorování k Uzbekistánu (CCPR/CO/71/UZB).

podpora pracovního sporu, včetně svolání národní stávky, nebyla z důvodů národní bezpečnosti přípustná.[67]

31. Na základě udržování veřejného pořádku (*veřejný pořádek*) může být například za určitých okolností přípustné regulovat řečový projev na konkrétním veřejném místě. [68] Pohrdání soudním řízením týkajícím se forem projevu může být testováno proti veřejnému pořádku (*veřejný pořádek*) zem. Aby byl dodržen odstavec 3, musí být při výkonu pravomoci soudu udržovat řádné řízení prokázáno, že takové řízení a uložený trest jsou oprávněné.[69] Takové řízení by nemělo být žádným způsobem využíváno k omezení legitimního výkonu práv na obhajobu.

32. Výbor v obecném komentáři č. 22 poznamenal, že „pojem morálky vychází z mnoha sociálních, filozofických a náboženských tradic; v důsledku toho musí být omezení... za účelem ochrany morálky založena na zásadách, které nevycházejí výlučně z jediné tradice“. Jakákoli taková omezení musí být chápána ve světle univerzálnosti lidských práv a zásady nediskriminace

33. Omezení musí být „nezbytná“ pro legitimní účel. Tak například zákaz komerční reklamy v jednom jazyce za účelem ochrany jazyka určité komunity porušuje test nezbytnosti, pokud by ochrany bylo možné dosáhnout jinými způsoby, které neomezují svobodu projevu.[70] Na druhé straně má Výbor za to, že smluvní stát vyhověl testu nezbytnosti, když převedl učitele, který publikoval materiály vyjadřující nepřátelství vůči náboženské komunitě, do neučitelské pozice, aby chránil právo a svobodu děti tohoto vyznání ve školní čtvrti.[71]

34. Omezení nesmí být přehnaná. Výbor v obecné poznámce č. 27 konstatoval, že „omezující opatření musí být v souladu s principem proporcionality; musí být vhodné k dosažení jejich ochranné funkce; musí být nejméně rušivým nástrojem mezi těmi, které mohou dosáhnout své ochranné funkce; musí být přiměřená zájmům, které mají být chráněny… Zásada proporcionality musí být respektována nejen v zákoně, který omezení upravuje, ale také správními a soudními orgány při uplatňování práva“.[72] Zásada proporcionality musí rovněž zohlednit dotčenou formu vyjádření, jakož i prostředky jejího šíření. Například hodnota, kterou Pakt přikládá svobodnému vyjadřování, je zvláště vysoká za okolností veřejné debaty v demokratické společnosti týkající se osobností ve veřejné a politické oblasti.[73]

35. Když se smluvní strana dovolává legitimního důvodu pro omezení svobody projevu, musí specifickým a individualizovaným způsobem prokázat přesnou povahu hrozby a nezbytnost a přiměřenost konkrétní podniknuté akce, zejména stanovením přímé a bezprostřední souvislost mezi výrazem a hrozbou.[74]

36. Výbor si vyhrazuje posouzení, zda v dané situaci nemohly nastat okolnosti, které způsobily omezení svobody projevu

[67] Viz sdělení č. 518/1992, *Sohn proti Korejské republice*, Stanoviska přijatá dne 18. března 1994.
[68] Viz sdělení č. 1157/2003, *Coleman proti Austrálii*.
[69] Viz sdělení č. 1373/2005, *Dissanayake v. Srí Lanka*.
[70] Viz sdělení č. 359, 385/89, *Ballantyne, Davidson a McIntyre v. Kanada*.
[71] Viz sdělení č. 736/97, *Ross proti Kanadě*, Stanoviska přijatá dne 17. července 2006.
[72] Obecný komentář č. 27, odst. 1 písm. 14. Viz též sdělení č. 1128/2002, *Marks v. Angola*; č. 1157/2003, *Coleman proti Austrálii*.
[73] Viz sdělení č. 1180/2003, *Bodrožić proti Srbsku a Černé Hoře*, Stanoviska přijatá dne 31. října 2005.
[74] Viz sdělení č. 926/2000, *Shin proti Korejské republice* .

nutné.[75] V tomto ohledu Výbor připomíná, že rozsah této svobody nemá být posuzován odkazem na „mezi vlastní úvahy“[76] a aby Výbor mohl vykonávat tuto funkci, musí smluvní stát v každém daném případě konkrétním způsobem prokázat přesnou povahu ohrožení kteréhokoli z vyjmenovaných důvodů uvedených v odstavci 3, které způsobily omezení svobody výraz.[77]

Omezený rozsah omezení svobody projevu v určitých specifických oblastech

37. Mezi omezeními politického diskurzu, která vyvolala ve Výboru důvod k obavám, patří zákaz podomního agitování,[78] omezení počtu a druhu písemností, které mohou být distribuovány během volebních kampaní,[79] blokování přístupu během volebních období ke zdrojům, včetně místních a mezinárodních médií, politických komentářů,[80] a omezení přístupu opozičních stran a politiků k médiím.[81] Každé omezení by mělo být slučitelné s odstavcem 3. Pro smluvní stát však může být legitimní omezit politické hlasování bezprostředně před volbami, aby byla zachována integrita volebního procesu.[82]

38. Jak bylo uvedeno dříve v odstavcích 13 a 20, pokud jde o obsah politického diskurzu, Výbor poznamenal, že za okolností veřejné debaty o veřejných činitelích v politické oblasti a veřejných institucích je hodnota, kterou Pakt přikládá svobodnému vyjádření, zvláště vysoký.[83] Pouhá skutečnost, že formy projevu jsou považovány za urážlivé vůči veřejné osobě, tedy nepostačuje k tomu, aby bylo možné uložit sankce, ačkoli veřejné osobnosti mohou rovněž těžit z ustanovení Paktu.[84] Kromě toho jsou všichni veřejní činitelé, včetně těch, kteří vykonávají nejvyšší politickou autoritu, jako jsou hlavy států a vlád, legitimně vystaveni kritice a politické opozici.[85] V souladu s tím Výbor vyjadřuje znepokojení nad zákony týkajícími se takových záležitostí, jako je les majesty,[86] *opovržení,*[87] neúcta k autoritě,[88] neúcta k vlajkám a symbolům, hanobení hlavy státu [89] a ochranu cti veřejných činitelů,[90] a zákony by neměly stanovit přísnější tresty pouze na základě

[75] Viz sdělení č. 518/1992, *Sohn proti Korejské republice* .
[76] Viz sdělení č. 511/1992, *Ilmari Länsman a kol. proti Finsku*, Stanoviska přijatá dne 14. října 1993.
[77] Viz sdělení č. 518/92, *Sohn proti Korejské republice*; č. 926/2000, *Shin proti Korejské republice*,.
[78] Závěrečná pozorování k Japonsku (CCPR/C/JPN/CO/5).
[79] Tamtéž.
[80] Závěrečná pozorování k Tunisku (CCPR/C/TUN/CO/5).
[81] Závěrečná pozorování k Togu (CCPR/CO/76/TGO); závěrečné pozorování k Moldavsku (CCPR/CO/75/MDA).
[82] Viz sdělení č. 968/2001, *Kim proti Korejské republice*, Stanoviska přijatá dne 14. března 1996.
[83] Viz sdělení č. 1180/2003, *Bodrožić proti Srbsku a Černé Hoře*, Stanoviska přijatá dne 31. října 2005.
[84] Tamtéž.
[85] Viz sdělení č. 1128/2002, *Marks v. Angola*.
[86] Viz sdělení č. 422-424/1990, *Aduayom a kol. proti. Togo*, Stanoviska přijatá dne 30. června 1994.
[87] Závěrečná pozorování o Dominikánské republice (CCPR/CO/71/DOM).
[88] Závěrečná pozorování o Hondurasu (CCPR/C/HND/CO/1).
[89] Viz závěrečné připomínky k Zambii (CCPR/ZMB/CO/3), odst. 25.
[90] Viz závěrečná pozorování ke Kostarice (CCPR/C/CRI/CO/5), odst. 11.

totožnost osoby, která mohla být napadena. Smluvní státy by neměly zakazovat kritiku institucí, jako je armáda nebo administrativa.[91]

39. Smluvní státy by měly zajistit, aby legislativní a správní rámce pro regulaci hromadných sdělovacích prostředků byly v souladu s ustanoveními odstavce 3.[92] Regulační systémy by měly zohledňovat rozdíly mezi tiskem a vysíláním a internetem a zároveň si všímat způsobu, jakým se různá média sbližují. Je neslučitelné s článkem 19 odmítnout povolit vydávání novin a jiných tištěných médií jinak než za zvláštních okolností použití odstavce 3. Takové okolnosti nikdy nemohou zahrnovat zákaz konkrétní publikace, pokud konkrétní obsah, který nelze oddělit, , může být legitimně zakázáno podle odstavce 3. Státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, se musí vyvarovat uvalování obtížných licenčních podmínek a poplatků na vysílací média, včetně komunitních a komerčních stanic.[93] Kritéria pro uplatňování těchto podmínek a licenčních poplatků by měla být přiměřená a objektivní, [94] jasný, [95] průhledný, [96] nediskriminační a jinak v souladu s Paktem.[97] Licenční režimy pro vysílání prostřednictvím médií s omezenou kapacitou, jako jsou audiovizuální pozemní a satelitní služby, by měly zajistit spravedlivé rozdělení přístupu a frekvencí mezi veřejnoprávní, komerční a komunitní vysílací společnosti. Doporučuje se, aby smluvní státy, které tak dosud neučinily, zřídily nezávislý a veřejnoprávní licenční úřad s pravomocí zkoumat žádosti o vysílání a udělovat licence.[98]

40. Výbor opakuje svůj poznatek v obecné poznámce č. 10, že „vzhledem k rozvoji moderních hromadných sdělovacích prostředků jsou nezbytná účinná opatření k zamezení takové kontroly sdělovacích prostředků, která by zasahovala do práva každého na svobodu projevu“. Stát by neměl mít monopolní kontrolu nad médii a měl by podporovat pluralitu médií. [99] V důsledku toho by státy, které jsou smluvní stranou Paktu, měly přijmout vhodná opatření v souladu s Paktem, aby zabránily nepatřičné mediální dominanci nebo koncentraci soukromě kontrolovaných mediálních skupin v monopolních situacích, které mohou být škodlivé pro rozmanitost zdrojů a názorů.

41. Je třeba dbát na to, aby byly zajištěny systémy vládních dotací pro média a umisťování vládních reklam[100] nejsou využívány k omezování svobody projevu.[101] Dále nesmí být soukromá média znevýhodňována ve srovnání s veřejnoprávními médii v takových záležitostech, jako je přístup k prostředkům šíření/distribuce a přístup ke zprávám.[102]

[91] Tamtéž a viz závěrečné poznámky k Tunisku (CCPR/C/TUN/CO/5), odst. 91..
[92] Viz závěrečné připomínky k Vietnamu (CCPR/CO/75/VNM), odst. 18, a závěrečné připomínky k Lesothu (CCPR/CO/79/Add.106), odst. 18. 23.
[93] Závěrečná pozorování o Gambii (CCPR/CO/75/GMB).
[94] Viz závěrečné poznámky k Libanonu (CCPR/CO/79/Add.78), odst. 25.
[95] Závěrečná pozorování ke Kuvajtu (CCPR/CO/69/KWT); závěrečné připomínky k Ukrajině (CCPR/CO/73/UKR).
[96] Závěrečná pozorování o Kyrgyzstánu (CCPR/CO/69/KGZ).
[97] Závěrečné připomínky k Ukrajině (CCPR/CO/73/UKR).
[98] Závěrečná pozorování k Libanonu (CCPR/CO/79/Add.78).
[99] Viz závěrečné poznámky ke Guyaně (CCPR/CO/79/Add.121), odst. 19; závěrečné připomínky k Ruské federaci (CCPR/CO/79/RUS); závěrečná pozorování o Vietnamu (CCPR/CO/75/VNM); závěrečné připomínky k Itálii (CCPR/C/79/Add. 37).
[100] Viz závěrečné poznámky k Lesothu (CCPR/CO/79/Add.106), odst. 22.
[101] Závěrečné připomínky k Ukrajině (CCPR/CO/73/UKR).
[102] Závěrečná pozorování na Srí Lance (CCPR/CO/79/LKA); a viz závěrečné poznámky k Togu (CCPR/CO/76/TGO), odst. 17.

42. Penalizace média, vydavatelů nebo novinářů pouze za to, že kritizují vládu nebo politický společenský systém podporovaný vládou[103]nikdy nemůže být považováno za nutné omezení svobody projevu.

43. Jakákoli omezení provozu webových stránek, blogů nebo jakéhokoli jiného internetového, elektronického nebo jiného takového systému šíření informací, včetně systémů na podporu takové komunikace, jako jsou poskytovatelé internetových služeb nebo vyhledávače, jsou přípustná pouze do té míry, do jaké jsou kompatibilní s odstavcem 3. Přípustná omezení by obecně měla být obsahově specifická; obecné zákazy provozování určitých stránek a systémů nejsou slučitelné s odstavcem 3. S odstavcem 3 je také v rozporu zakázat stránkám nebo systému šíření informací zveřejňovat materiály pouze na základě toho, že mohou být kritické vůči vládě nebo politický sociální systém podporovaný vládou.[104]

44. Žurnalistika je funkce sdílená širokým spektrem aktérů, včetně profesionálních reportérů a analytiků na plný úvazek, jakož i bloggerů a dalších, kteří se zabývají formami samostatného publikování v tisku, na internetu nebo jinde, a obecnými státními systémy registrace nebo udělování licencí novinářům jsou neslučitelné s odstavcem 3. Omezená akreditační schémata jsou přípustná pouze tehdy, je-li to nezbytné k tomu, aby novináři měli přednostní přístup na určitá místa a/nebo události. Takové systémy by měly být uplatňovány způsobem, který je nediskriminační a slučitelný s článkem 19 a dalšími ustanoveními Paktu, na základě objektivních kritérií as přihlédnutím k tomu, že žurnalistika je funkcí sdílenou širokou škálou aktérů.

45. Obvykle je neslučitelné s odstavcem 3 omezovat svobodu novinářů a dalších osob, které se snaží uplatnit svou svobodu projevu (jako jsou osoby, které chtějí cestovat na setkání související s lidskými právy)[105] cestovat mimo smluvní stát, omezit vstup zahraničních novinářů do smluvního státu na novináře ze stanovených zemí[106] nebo omezit svobodu pohybu novinářů a vyšetřovatelů lidských práv v rámci smluvního státu (včetně míst zasažených konfliktem, míst přírodních katastrof a míst, kde jsou obvinění z porušování lidských práv). Smluvní státy by měly uznat a respektovat ten prvek práva na svobodu projevu, který zahrnuje omezenou novinářskou výsadu nezveřejňovat informační zdroje.[107]

46. Smluvní státy by měly zajistit, aby protiteroristická opatření byla slučitelná s odstavcem 3. Takové trestné činy jako „podněcování k terorismu“[108] a "extrémistická činnost"[109] stejně jako trestné činy „chválení“, „oslavování“ nebo „ospravedlňování“ terorismu by měly být jasně definovány, aby se zajistilo, že nepovedou ke zbytečnému nebo nepřiměřenému zasahování do svobody projevu. Rovněž je třeba se vyvarovat nadměrného omezování přístupu k informacím. Média hrají klíčovou roli v informování veřejnosti o teroristických činech a jejich schopnost působit by neměla být nepřiměřeně omezována. V tomto ohledu by novináři neměli být penalizováni za provádění svých legitimních činností.

[103] Závěrečná pozorování k Peru (CCPR/CO/70/PER).
[104] Závěrečná pozorování k Syrské arabské republice (CCPR/CO/84/SYR).
[105] Závěrečná pozorování k Uzbekistánu (CCPR/CO/83/UZB); závěrečná pozorování k Maroku (CCPR/CO/82/MAR).
[106] Závěrečné připomínky ke Korejské lidově demokratické republice (CCPR/CO/72/PRK).
[107] Závěrečná pozorování ke Kuvajtu (CCPR/CO/69/KWT).
[108] Závěrečné připomínky ke Spojenému království Velké Británie a Severního Irska (CCPR/C/GBR/CO/6).
[109] Závěrečná pozorování k Ruské federaci (CCPR/CO/79/RUS).

47. Zákony o pomluvě musí být vypracovány pečlivě, aby bylo zajištěno, že budou v souladu s odstavcem 3 a že v praxi neslouží k potlačení svobody projevu.[110] Všechny takové zákony, zejména zákony o trestním pomluvě, by měly zahrnovat obranu, jako je obrana pravdy, a neměly by být uplatňovány s ohledem na ty formy vyjádření, které ze své podstaty nepodléhají ověřování. Přinejmenším s ohledem na komentáře o veřejně činných osobách je třeba zvážit, zda se vyhnout penalizaci nebo jinému nezákonnému uvádění nepravdivých prohlášení, která byla zveřejněna omylem, ale bez zlomyslnosti.[111] V každém případě by měl být veřejný zájem na předmětu kritiky uznán jako obhajoba. Smluvní státy by měly dbát na to, aby se vyhnuly příliš represivním opatřením a sankcím. Tam, kde je to relevantní, by státy, které jsou stranami úmluvy, měly stanovit přiměřené limity pro požadavek, aby žalovaný uhradil výdaje úspěšné straně.[112] Smluvní státy by měly zvážit dekriminalizaci pomluvy[113] a v každém případě by použití trestního práva mělo být podporováno pouze v nejzávažnějších případech a uvěznění není nikdy přiměřeným trestem. Je nepřípustné, aby smluvní strana obvinila osobu z trestného činu pomluvy, ale pak nepokračovala urychleně k soudu – taková praxe má mrazivý účinek, který může nepřiměřeně omezit výkon svobody projevu dotyčné osoby a dalších.[114]

48. Zákazy projevů nedostatku úcty k náboženství nebo jinému systému víry, včetně zákonů o rouhání, jsou neslučitelné s Paktem, s výjimkou zvláštních okolností uvedených v článku 20, odstavec 2 Paktu. Takové zákazy musí také splňovat přísné požadavky článku 19, odstavec 3, stejně jako takové články jako 2, 5, 17, 18 a 26. Bylo by tedy například nepřípustné, aby jakékoli takové zákony diskriminovaly ve prospěch nebo proti jednomu nebo určitým náboženstvím nebo systémům víry, nebo jejich přívržencům nad jiným, nebo náboženským věřícím nad nevěřícími. Rovněž by nebylo přípustné, aby se takové zákazy používaly k zabránění nebo potrestání kritiky náboženských vůdců nebo komentářů k náboženské doktríně a zásadám víry.[115]

49. Zákony, které postihují vyjadřování názorů na historické skutečnosti, jsou neslučitelné se závazky, které Pakt ukládá smluvním státům ve vztahu k respektování svobody názoru a projevu.[116] Pakt neumožňuje obecný zákaz vyjadřování chybného názoru nebo nesprávné interpretace minulých událostí. Omezení práva na svobodu názoru by nikdy neměla být uvalována a pokud jde o svobodu projevu, neměla by překračovat rámec toho, co je povoleno v odstavci 3 nebo požadováno podle článku 20.

Vztah mezi články 19 a 20

50. Články 19 a 20 jsou slučitelné a vzájemně se doplňují. Akty, které jsou řešeny v článku 20, všechny podléhají omezení podle článku 19, odstavec 3.

[110] Závěrečné připomínky ke Spojenému království Velké Británie a Severního Irska (CCPR/C/GBR/CO/6).
[111] Tamtéž.
[112] Tamtéž.
[113] Závěrečné připomínky k Itálii (CCPR/C/ITA/CO/5); závěrečné připomínky k Bývalé jugoslávské republice Makedonie (CCPR/C/MKD/CO/2).
[114] Viz sdělení č. 909/2000, *Kankanamge v. Srí Lanka*, Stanoviska přijatá dne 27. července 2004.
[115] Závěrečná pozorování ke Spojenému království Velké Británie a Severního Irska – korunní závislosti Jersey, Guernsey a Isle of Man (CCPR/C/79/Add.119). Viz také závěrečná pozorování ke Kuvajtu (CCPR/CO/69/KWT).
[116] tzv. „paměťové zákony“, viz sdělení č. , č. 550/93, *Faurisson v. Francie*. Viz také závěrečné poznámky k Maďarsku (CCPR/C/HUN/CO/5), odstavec 19.

takové omezení, které je odůvodněné na základě článku 20, musí být také v souladu s článkem 19, odstavec 3.[117]

51. To, co odlišuje činy uvedené v článku 20 od jiných aktů, které mohou podléhat omezení podle článku 19, odstavec 3, je to, že pro činy uvedené v článku 20 pakt uvádí konkrétní reakci požadovanou od státu: jejich zákaz zákon. Pouze v tomto rozsahu lze článek 20 považovat za *zvláštní zákon* s ohledem na článek 19.

52. Smluvní státy jsou povinny mít právní zákazy pouze s ohledem na konkrétní formy vyjádření uvedené v článku 20. V každém případě, kdy stát omezuje svobodu projevu, je nutné odůvodnit zákazy a jejich ustanovení v přísném souladu s článkem 19.

-

[117] Viz sdělení č. 736/1997, *Ross proti Kanadě*, Stanoviska přijatá dne 18. října 2000.