

NÁRODNÁ RADA SLOVENSKEJ REPUBLIKY

VII. volebné obdobie

Číslo: PREDS-583/2019

1764

Z á k o n

z 28. októbra 2019, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia niektoré zákony, vrátený prezidentkou Slovenskej republiky na opätovné prerokovanie Národnou radou Slovenskej republiky

Materiál obsahuje:

1. List prezidentky Slovenskej republiky zo 6. novembra 2019 č. 4833-2019-KPSR
2. Rozhodnutie prezidentky Slovenskej republiky zo 6. novembra 2019 o vrátení zákona
3. Schválený zákon z 28. októbra 2019

Bratislava november 2019



Zuzana Čaputová
prezidentka Slovenskej republiky

KANCELÁRIA PREDSEDU NÁRODNEJ RADY SLOVENSKEJ REPUBLIKY		
Dátum zaevidovania: 06 -11- 2019		
Číslo spisu: PREDs - 583/2019		
Listy: 1+2/16+1		Prílohy: 1/kažom
RZ	ZH	LU

Bratislava 6. novembra 2019
Číslo: 4833-2019-KPSR

Vážený pán predseda,

podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) Ústavy Slovenskej republiky vraciam Národnej rade Slovenskej republiky zákon z 28. októbra 2019, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia niektoré zákony.

Vzhľadom na obsah pripomienok k vrátenému zákonu uvedených v rozhodnutí, moja účasť na schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky nie je nevyhnutná. Dovoľujem si Vás, vážený pán predseda, požiadať o doručenie môjho rozhodnutia všetkým poslancom a o prerokovanie vráteného zákona v Národnej rade Slovenskej republiky bez mojej účasti.

Vrátenie zákona vo výboroch Národnej rady Slovenskej republiky odôvodní Stanislav Gaňa, riaditeľ odboru legislatívy a milostí Kancelárie prezidenta Slovenskej republiky.

S pozdravom

Vážený pán
Andrej Danko
predseda Národnej rady
Slovenskej republiky
Bratislava



Zuzana Čaputová
prezidentka Slovenskej republiky

Číslo: 4833-2019-KPSR

ROZHODNUTIE
prezidentky Slovenskej republiky

o vrátení zákona z 28. októbra 2019, ktorým sa mení a dopĺňa zákon
č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení
niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia niektoré zákony

Predkladá:
Zuzana Čaputová
prezidentka Slovenskej republiky

Bratislava 6. novembra 2019

Na rokovanie

Národnej rady Slovenskej republiky

I

Podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) vraciam Národnej rade Slovenskej republiky zákon z 28. októbra 2019, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia niektoré zákony (ďalej aj „schválený zákon“).

Navrhujem, aby Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) pri opätovnom prerokovaní schválila zákon so zmenami, ktoré sú uvedené v časti III.

Ak národná rada tejto pripomienke nevyhoví, využijem svoje oprávnenie podať Ústavnému súdu Slovenskej republiky návrh na začatie konania o súlade čl. IV prvého bodu schváleného zákona s ústavou Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a medzinárodnou zmluvou, s ktorým spojím aj návrh na pozastavenie účinnosti sporného ustanovenia do právoplatného rozhodnutia ústavného súdu vo veci samej.

II

(A) Úvod

1. Článkom IV schváleného zákona bol novelizovaný zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o volebnej kampani“). Touto novelizáciou bol sprísnený zákaz zverejňovať výsledky volebných prieskumov, keď lehota, počas ktorej je zakázané takéto prieskumy zverejňovať (ďalej aj „moratórium na zverejňovanie prieskumov“) bola predĺžená z pôvodných 14 dní pred dňom konania volieb na 50 dní pred dňom konania volieb (ďalej aj „sporné ustanovenie“). Sporným ustanovením tak dochádza k protiústavnému obmedzeniu nasledovných základných práv občanov:

- (a) právo na informácie podľa čl. 26 ods. 1 ústavy a čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“);
- (b) právo slobodne vyhľadávať, prijímať a rozširovať informácie podľa čl. 26 ods. 2 ústavy a čl. 10 dohovoru,
(ďalej aj ako „informačné základné práva“); a
- (c) práva na rovnaké zaobchádzanie v zmysle čl. 12 ods. 1, 2 a 4 ústavy a čl. 14 dohovoru v spojení s informačnými základnými právami (ďalej aj ako „práva na rovnaké zaobchádzanie“).

2. Sporné ustanovenie je taktiež v rozpore so zákazom cenzúry podľa čl. 26 ods. 3 ústavy a čl. 10 ods. 1 dohovoru a nespĺňa ani podmienky na obmedzenie informačných základných práv uvedené v čl. 26 ods. 4 a čl. 13 ods. 4 ústavy, resp. čl. 10 ods. 1 a čl. 18 dohovoru.

3. Sporné ustanovenie okrem toho oslabuje a potláča slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti, čím porušuje aj čl. 31 ústavy.

4. Sporné ustanovenie je napokon v rozpore aj s čl. 1 ods. 1 ústavy, pretože porušuje z tohto ustanovenia vyplývajúci ústavný princíp právnej istoty a ochrany legitímnych očakávaní tým, že mení pravidlá vedenia volebnej kampane v priebehu volebnej kampane.

5. Považujem preto za nevyhnutné poukázať na nesúlad schváleného zákona v časti sporného ustanovenia s ústavou, a to konkrétne s čl. 26 ods. 1, 2 a 4, čl. 12 ods. 1, 2 a 4 a čl. 31 ústavy, z rovnakých dôvodov aj na jeho nesúlad s čl. 10 a 18 dohovoru, ako aj na jeho nesúlad s čl. 1 ods. 1 ústavy. Okrem toho upozorňujem národnú radu aj na nedodržanie zákonnosti legislatívneho procesu pri prerokúvaní a schvaľovaní sporného ustanovenia, čo je postup v rozpore s princípom legality vyplývajúcim z čl. 2 ods. 2 ústavy. Detailné dôvody rozporu s príslušnými ustanoveniami ústavy a dohovoru uvádzam v častiach (B) až (E).

(B) Nesúlad sporného ustanovenia s čl. 26 ods. 1, 2, 3 a 4 a čl. 13 ods. 4 ústavy a čl. 10 dohovoru

6. Podľa čl. 26 ods. 1 ústavy: „*Sloboda prejavu a právo na informácie sú zaručené.*“

7. Podľa čl. 26 ods. 2 prvej vety ústavy: „*Každý má právo vyjadrovať svoje názory slovom, písmom, tlačou, obrazom alebo iným spôsobom, ako aj slobodne vyhľadávať, prijímať a rozširovať idey a informácie bez ohľadu na hranice štátu.*“

8. Podľa čl. 26 ods. 3 ústavy: „*Cenzúra sa zakazuje.*“

9. Podľa čl. 26 ods. 4 ústavy: „*Slobodu prejavu a právo vyhľadávať a šíriť informácie možno obmedziť zákonom, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti.*“

10. Podľa čl. 10 ods. 1 dohovoru: „*Každý má právo na slobodu prejavu. Toto právo zahŕňa slobodu zastávať názory a prijímať a rozširovať informácie alebo myšlienky bez zasahovania štátnych orgánov a bez ohľadu na hranice. Tento článok nebráni štátom, aby vyžadovali udeľovanie povolení rozhlasovým, televíznym alebo filmovým spoločnostiam.*“

11. Podľa čl. 10 ods. 2 dohovoru: „*Výkon týchto slobôd, pretože zahŕňa povinnosti aj zodpovednosť, môže podliehať takým formalitám, podmienkam, obmedzeniam alebo sankciám, ktoré stanovuje zákon, a ktoré sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, územnej celistvosti alebo verejnej bezpečnosti, na predchádzanie nepokojom alebo zločinnosti, ochranu zdravia alebo morálky, ochranu povesti alebo práv iných, zabránenia úniku dôverných informácií alebo zachovania autority a nestrannosti súdnej moci.*“

12. Rozsah informačných základných práv podľa ústavy je v zásade identický s ich rozsahom podľa dohovoru. Preto analýza rozporu sporného ustanovenia s informačnými základnými právami je spoločná z pohľadu ústavy aj dohovoru.

13. Zverejňovanie výsledkov volebných prieskumov je jednou z foriem realizácie informačných základných práv, konkrétne práva na rozširovanie informácií (tými, ktorí ich produkujú a/alebo zverejňujú) a na vyhľadávanie a prijímanie informácií (tými, ktorí sa o tento typ informácií zaujímajú a prípadne na ich základe postupujú v politickej súťaži, t. j. politickými stranami, kandidátmi a voličmi, ale napríklad aj politickými analytikmi či médiami). Predĺženie trvania moratória na zverejňovanie prieskumov je preto bez akejkoľvek pochybnosti obmedzením informačných základných práv.

14. Informačné základné práva je však možné v súlade s ústavou a dohovorom obmedziť iba, ak sú splnené tak všeobecné podmienky obmedzenia akýchkoľvek základných práv a slobôd podľa čl. 13 ústavy, resp. čl. 18 dohovoru, ako aj osobitné podmienky obmedzenia týchto konkrétnych základných práv a slobôd podľa čl. 26 ods. 4 ústavy, resp. čl. 10 ods. 2 dohovoru. Bez splnenia týchto podmienok ide o neprípustné obmedzenie informačných základných práv, ktoré v predkladanom kontexte možno označiť dokonca za cenzúru určitého druhu informácií.

Všeobecné podmienky obmedzenia základných práv a slobôd

15. Spomedzi všeobecných podmienok obmedzenia základných práv a slobôd podľa čl. 13 ústavy, resp. čl. 18 dohovoru porušuje sporné ustanovenie podmienku zohľadnenia podstaty a zmyslu základných práv, ktoré majú byť obmedzené podľa čl. 13 ods. 4 prvej vety ústavy, podľa ktorého „*pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel.*“ Podstatou a zmyslom informačných základných práv vo vzťahu k volebným prieskumom je umožniť všetkým účastníkom politickej súťaže prístup k určitému druhu informácií, ktoré im poskytujú obraz o vývoji verejnej mienky, aby (aj) na základe týchto informácií mohli v politickej súťaži urobiť maximálne informované rozhodnutie. Súboj o priazeň verejnej mienky je pritom základnou podstatou slobodnej politickej súťaže. Tak ako v športových súťažiach sú meradlom úspechu dosiahnuté góly, body alebo čas, v politickej súťaži je takýmto meradlom verejná mienka vyjadrená percentami politických preferencií.

16. To, ako veľmi je predĺženie moratória na zverejňovanie prieskumov sporným ustanovením mimo podstaty a zmyslu informačných základných práv v politickej súťaži, možno ilustrovať na jednoduchom príklade zo sveta športu. Predstavme si, že by si niekto dovolil zmeniť pravidlá futbalu alebo hokeja takým spôsobom, že by hráči a diváci nemohli poznať priebežný stav zápasu. Je to veľmi absurdná predstava, ktorá nám ale ukazuje, že ak by sa stala realitou, daný šport by sa v jej dôsledku stal nehrateľným a nevyhnutne by zanikol. Z pohľadu hráča nie je možné hrať futbal alebo hokej bez toho, aby tento hráč poznal priebežný stav a vývoj zápasu. A z pohľadu diváka nemá zmysel chodiť na štadión a zápas sledovať, keď nemôže informáciu o priebežnom stave a vývoji zápasu vnímať. Kto by v takom prípade tento šport sledoval, a kto by ho hral?

17. Politická súťaž síce v demokratickej spoločnosti prebieha *de facto* neustále, avšak vrcholí v krátkom období pred voľbami, ktoré zákon o volebnej kampani označuje ako „volebnú kampaň“, a ktorá sa podľa § 2 ods. 2 zákona o volebnej kampani začína dňom uverejnenia rozhodnutia o vyhlásení volieb v Zbierke zákonov Slovenskej republiky a končí 48 hodín pred dňom konania volieb. V tomto období je logicky aj zvýšený dopyt všetkých účastníkov politickej súťaže a verejnosti po informáciách o stave a vývoji tohto politického zápasu. V podmienkach Slovenskej republiky ako parlamentnej demokracie sú práve parlamentné voľby a im predchádzajúca volebná kampaň tým obdobím, kedy záujem všetkých účastníkov politickej súťaže a verejnosti o tieto informácie oprávnené vrcholí a kedy by mal štát v najväčšej miere garantovať týmto osobám plnohodnotnú realizáciu ich informačných základných práv tak, aby (aj) na základe takto získaných informácií mohli vo finále politickej súťaže (vo voľbách) urobiť maximálne informované rozhodnutie.

18. Predĺženie moratória na zverejňovanie prieskumov z aktuálnych 14¹ na 50 dní by znamenalo, že takmer polovicu obdobia volebnej kampane je obmedzované právo voličov na

¹ Aj aktuálne účinnú právnu úpravu moratória na zverejňovanie prieskumov v trvaní 14 dní považujem pritom z hľadiska jej súladu s ústavou za problematickú; rešpektujem ju však ako *status quo*. Mojou úlohou v tomto prípade nie je posudzovať ústavnosť aktuálnej právnej úpravy, považujem však za potrebné poukázať na niekoľko skutočností, ktorú súvisia so zákazom zverejňovania volebných prieskumov vo všeobecnosti. Dôvody, ktoré uvádzam v týchto

prístup k informáciám z volebných prieskumov. Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) sa už v minulosti vyjadril, že „*obdobie volebnej kampane je obdobím zvýšeného záujmu obyvateľstva štátu o verejné veci aj obdobím zvýšeného významu informácií o verejných záležitostiach*“ pričom „*informácie o okolnostiach, podľa ktorých občania uplatnia svoje právo podľa čl. 30 ods. 1 majú väčší význam pred uplatnením aktívneho volebného práva ako v ďalších fázach volebného obdobia*“.² O to dôslednejšia musí byť potom činnosť zákonodarcu a dôvody, pre ktoré chce obmedziť informačné základné práva v čase kedy je jeho význam väčší ako inokedy. Nemožno preto legitimizovať obmedzenie informačných základných práv odôvodnením, že ide o „snahu chrániť voliča pred dezinformáciami a účelovými informáciami“.

19. Použijúc opäť obraz zo sveta športu, parlamentné voľby a im predchádzajúca predvolebná kampaň sú vo svete demokratickej politickej súťaže pre jej účastníkov niečím podobným, ako je pre hráčov a divákov futbalu druhý polčas finálového zápasu Ligy majstrov. Moratórium na zverejňovanie prieskumov v trvaní 50 dní sa dá prirovnať k tomu, ako keby v spomínanom finálovom zápase Ligy majstrov vo futbale na štadióne na posledných 50 minút usporiadatelia zhasli všetky svetlá a televízie vypli všetky kamery. Dôsledkom by bola úplná tma, v ktorej by hráči nemali ako pokračovať v hre a diváci by nič nevideli. Podstata a zmysel tohto finálového zápasu by tak boli nepochybne zmarené.

20. Pokiaľ zákonodarca bez splnenia ústavných podmienok obmedzí (časť) účastníkov politickej súťaže na ich informačných základných právach, rovnakým spôsobom zmarí aj podstatu a zmysel informačných základných práv a takisto aj celú politickú súťaž, ktorá je esenciou demokracie.

21. Vzhľadom na to je bez rozumných pochybností zrejmé, že zákonodarca pri obmedzení informačných základných práv sporným ustanovením zanedbal účel a podstatu týchto práv. Účelom a podstatou týchto práv je zabezpečiť informovanosť občanov v čo najvyššej možnej miere a bez zbytočných a neodôvodnených informačných bariér. Sporné ustanovenie však spôsobuje pravý opak, čím účel a podstatu týchto práv popiera.

Osobitné podmienky obmedzenia informačných základných práv

22. Sporné ustanovenie nespĺňa ani osobitné podmienky vyžadované podľa čl. 26 ods. 4 ústavy, resp. čl. 10 ods. 2 dohovoru pre obmedzenie informačných základných práv.

23. Prvou z týchto podmienok predpokladaných je formálna podmienka vyžadujúca ustanoviť takéto obmedzenie **zákonom**. Napriek výhradám k zákonodarnému procesu, na ktoré poukazujem v časti (G), možno túto podmienku vzhľadom na ustanovenie schválené v čl. IV, ktorým sa novelizuje zákon o volebnej kampani, považovať za splnenú.

24. Druhou, v tomto prípade už materiálnou podmienkou obmedzenia informačných základných práv je **legitímnosť sledovaného cieľa**, pre ktorý dochádza k takémuto obmedzeniu. Podľa zverejneného odôvodnenia sporného ustanovenia³ cieľom sporného ustanovenia má byť „ochrana voliča pred dezinformáciami a účelovými informáciami“, ktoré majú zrejme spočívať v neodborne vykonaných alebo priamo zmanipulovaných prieskumoch. Odhliadnuc od toho, že zákonodarca zvolil veľmi selektívny a úzkoprofilový prístup k vymedzeniu okruhu dezinformácií

mojich pripomienkach ako spochybňujúce súlad sporného ustanovenia s ústavou a dohovorom, v rovnakej miere spochybňujú aj súlad s tými istými ustanoveniami ústavy aj dohovoru v prípade aktuálne platnej právnej úpravy, podľa ktorej moratórium na zverejňovanie prieskumov trvá 14 dní.

² Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 15/98

³ Dostupné online na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=472648>

a účelových informácií, pred ktorými pocítil potrebu voliča chrániť, pričom ponechal bez povšimnutia oveľa širší a v zásade neobmedzený okruh dezinformácií a účelových informácií, pred ktorými už rovnakú alebo podobnú potrebu chrániť voliča necíti (konšpiračné a dezinformačné médiá, fake news, šírenie hoaxov a podobné) hoci sú spôsobilé ovplyvniť jeho volebné správanie prinajmenšom rovnako, ak nie ešte viac, ako volebné prieskumy, v teste legitímnosti sledovaného cieľa neobstojí ani takto úzko a špecificky zákonodarcom vymedzený cieľ.

25. K cieľu sporného ustanovenia, tak ako ho formuloval zákonodarca, považujem za potrebné uviesť, že volič nežije vo vzduchoprázdne, ale je pri svojom rozhodovaní ovplyvňovaný širokou paletou najrôznejších okolností. Ako príklady takýchto okolností, ktoré môžu voliča ovplyvniť v jeho volebnom rozhodovaní, si dovoľm uviesť tieto: počasie, zdravotný stav, požívanie alkoholických nápojov, cestovanie, rozchod so životným partnerom, úmrtie blízkeho človeka. Toto všetko (a ešte mnoho iného) môže mať vplyv na rozhodovanie voliča vo voľbách a najmä na zásadnú časť tohto rozhodovania – či sa volieb vôbec zúčastní. Vplyv takýchto okolností môže byť dokonca omnoho významnejší ako vplyv zverejneného volebného prieskumu. To isté je možné povedať aj o rôznych falošných správach (fake news) a hoaxoch šíriacich strach, nenávisť či myšlienkach smerujúcich priamo proti demokratickému ústavnému zriadeniu.

26. Napriek tomu nie sme svedkami toho (a bolo by to nepochybne aj v rozpore s ústavou a dohovorom a aj pomerne nepredstaviteľné), aby zákonodarca zákonom prikazoval voličom zdržiavať sa pred voľbami aktivít ohrozujúcich jeho zdravie či požívania alkoholických nápojov, aby zákonom reguloval počasie v dňoch konania volebného aktu alebo aby zákonom zakazoval voličom v čase blízkom konaniu volieb zomierať či rozchádzať sa so životnými partnermi alebo cestovným kanceláriám či leteckým prepravcom v tomto čase poskytovať zákazníkom lacné letenky a pobyty mimo územia Slovenskej republiky. Rovnako zákonodarca nezakazuje zákonom zverejňovanie už spomínaných falošných správ (fake news) a hoaxov šíriacich strach, nenávisť či myšlienky smerujúce priamo proti demokratickému ústavnému zriadeniu, pretože ústava garantuje slobodu prejavu. Cieľ, ktorý v prípade sporného ustanovenia vymedzil zákonodarca ako „ochranu voliča pred dezinformáciami a účelovými informáciami“ nemôže byť z týchto dôvodov legitímny.

27. Čl. 26 ods. 4 ústavy a obdobne tak čl. 10 ods. 2 dohovoru taxatívne vymedzuje dôvody, pre ktoré môžu byť informačné základné práva obmedzené. Týmito dôvodmi sú: ochrana práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochrana verejného zdravia a mravnosť (podľa ústavy) a národná bezpečnosť, územná celistvosť, verejná bezpečnosť, predchádzanie nepokojom alebo zločinnosti, ochrana zdravia alebo morálky, zabránenie úniku dôverných informácií a neustrannosť súdnej moci (podľa dohovoru). Z iných ako práve z týchto dôvodov informačné základné práva obmedzené byť nemôžu. Je zjavné, že sporné ustanovenie spočívajúce v predĺžení moratória na zverejňovanie prieskumov túto podmienku nespĺňa. Dôvod prijatia sporného ustanovenia spočívajúci v „ochrane voliča pred dezinformáciami a účelovými informáciami“, tak ako bol formulovaný zákonodarcom,⁴ nespadá ani pod jeden z vyššie uvedených taxatívne vymedzených dôvodov, pre ktoré ústava a dohovor umožňujú obmedziť informačné základné práva.

28. Ústava ani dohovor nepoznajú právo na „ochranu pred dezinformáciami a účelovými informáciami“. Okrem toho, nie je možné obmedziť jedno základné ľudské právo alebo skupinu

⁴ Dostupné online na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=472648>.

základných ľudských práv určitej skupiny osôb z dôvodu ochrany tej istej skupiny osôb pred realizáciou toho istého základného ľudského práva alebo skupiny základných ľudských práv. Preto zastávam názor, že sporné ustanovenie nespĺňa ani podmienku legitímnosti sledovaného cieľa podľa čl. 26 ods. 4 ústavy a čl. 10 ods. 2 dohovoru.

29. „Opatrenie v demokratickej spoločnosti nevyhnutné“ predstavuje tretiu, opäť materiálnu podmienku **nevyhnutnosti**, ktorú musí zákonodarca splniť, ak ním ustanovené obmedzenie informačných základných práv má byť v súlade s ústavou a dohovorom. Pri určení nevyhnutnosti obmedzenia základného ľudského práva je potrebné zohľadniť rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“), podľa ktorých pojem „nevyhnutný“ nemá takú flexibilitu, aby obsahoval význam výrazov „užitočný“, „primeraný“ alebo „žiadúci“ ale „vzťahuje sa len na existenciu naliehavej spoločenskej potreby vykonať daný zásah.⁵ Pritom obmedzenie práva priznaného dohovorom nemožno pokladať za nevyhnutné v demokratickej spoločnosti, ak nie je primerané sledovanému legitímnemu cieľu; pri určovaní rozsahu obmedzenia nie je dôležitý iba cieľ sledovaný obmedzením, ale aj podstata práva, ktoré sa má obmedziť.⁶

30. Z uvedeného vyplýva, že obmedzenie informačných základných práv je v demokratickej spoločnosti nevyhnutné v prípade naliehavej spoločenskej potreby, kedy cieľ obmedzenia nie je možné dosiahnuť inak.

31. Sporné ustanovenia nespĺňa ani túto tretiu podmienku nevyhnutnosti v demokratickej spoločnosti. Pri ustanovení obmedzenia základného ľudského práva treba vždy dôkladne zvážiť či neexistujú aj iné prostriedky na dosiahnutie deklarovaného legitímneho cieľa za použitia menej invazívnych prostriedkov, t. j. takých, ktoré nebudú vôbec alebo v menšej miere zasahovať do predmetného základného ľudského práva. V tomto prípade zákonodarca pre dosiahnutie ním deklarovaného cieľa ochrany pred dezinformáciami a účelovými informáciami zvolil prostriedok, ktorý závažným spôsobom zasahuje do informačných základných práv, pričom sa ani len nepokúsil nájsť iné, menej obmedzujúce riešenie (prostriedok), ktorým by tento cieľ mohol dosiahnuť.

32. Jeden zo spôsobov, ktorý by šetril informačné základné práva a zároveň by sa ešte efektívnejšie vysporiadal s neserióznymi výskumnými agentúrami a ich produktmi je prezentovaný priamo Slovenskou asociáciou výskumných agentúr (ďalej „SAVA“), ktorá situáciu navrhuje *„riešiť spoločným stretnutím zástupcov SAVA, výskumných agentúr, akademickej obce, médií a štátu s cieľom pripraviť prostredníctvom štandardného legislatívneho procesu návrh, ktorý by pomohol zdefinovať vecné, odborné a v praxi realizovateľné opatrenia, smerujúce jednak k stanoveniu mechanizmov nezávislej metodologickej kontroly, a jednak k zlepšeniu spôsobu zverejňovania výsledkov výskumov volebných preferencií tak, aby zodpovedali svetovo uznávaným štandardom, čo by mohlo následne viesť k skráteniu, resp. úplnému zrušeniu moratória na ich zverejňovanie“*.⁷ Týmto spôsobom by sa zákonodarca mohol systémovo a dlhodobo vysporiadať

⁵ ESLP: *Handyside vs. The United Kingdom*, rozsudok zo dňa 7. decembra 1976, sťažnosť č. 5493/72, obdobne ÚS SR: PL. ÚS 15/98.

⁶ ESLP: *Gillow vs. The United Kingdom*, rozsudok zo dňa 24. novembra 1986, sťažnosť č. 9063/80, obdobne ÚS SR: PL. ÚS 15/98.

⁷ Stanovisko Slovenskej asociácie výskumných agentúr k pripravovaným legislatívnym zmenám v podmienkach zverejňovania výsledkov výskumov volebných preferencií, publikované dňa 26 septembra 2019. Dostupné na oficiálnej stránke Slovenskej asociácie výskumných agentúr: <https://sava.sk/stanovisko-slovenskej-asociacie-vyskumnych-agentur-k-pripravovanym-legislativnym-zmenam-v-podmienkach-zverejnovania-vysledkov-vyskumov-volebnych-preferenci/>.

s problémom neseriózných výskumných agentúr a ich produktov, pričom by nijako nezasahoval do ústavou garantovaných informačných základných práv.

33. Ďalšími možnosťami sú spomedzi iných vzdelávanie verejnosti v otázkach dezinformácií, rozlišovania renomovaných výskumných agentúr od tých, ktoré sú menej transparentné, nie sú členmi SAVA, publikujú prieskumy nepravidelne bez zverejnenia metodiky prieskumu a poskytujú voličom práve takéto účelové informácie či dezinformácie. Treba podotknúť, že už dnes sú verejnosti dostupné informácie, pomocou ktorých je možné odlíšiť seriózne výskumné agentúry, ktoré zverejňujú informácie ohľadom svojej metodiky a technologických postupov prieskumov, ich financovania, a podliehajú kontrole napríklad zo strany SAVA, od tých, ktoré sú menej seriózne či dokonca neseriózne. Zároveň je potrebné apelovať na politické strany a politické hnutia, ktoré si nechávajú vyhotovovať takéto prieskumy volebných preferencií, aby využívali služby renomovaných výskumných agentúr.

34. Ako vyplýva z citovaného stanoviska SAVA,⁸ ktoré porovnávalo analogické legislatívy rôznych štátov v súvislosti s moratóriom na zverejňovanie prieskumov, tendencie (nielen) vo vyspelých demokratických štátoch vedú k tomu, že takéto zákazy zverejňovania volebných prieskumov sú skracované na jednociferný počet dní, resp. sú zhodné s moratóriom na reklamnú kampaň pred voľbami (Česká republika 3 dni, Maďarsko 2 dni, Poľsko 1 deň, Nemecko 0 dní, Rusko 6 dní, Slovinsko 1 deň, Veľká Británia 0 dní, Francúzsko 2 dni, Holandsko 0 dní, Španielsko 5 dní, Švédsko 0 dní, Portugalsko 2 dni, Taliansko 14 dní). Táto skutočnosť rovnako preukazuje, že obmedzenie informačných základných práv v takom rozsahu, ako sa to deje sporným ustanovením, nie je v demokratickej spoločnosti nevyhnutné. Ak by to tak bolo a platila by logika zvolená zákonodarcom pri prijímaní sporného ustanovenia, potom by štáty, v ktorých moratórium na zverejňovanie prieskumov je kratšie ako 50 dní (t. j. napríklad všetky z vyššie uvedeného zoznamu) nebolo možné považovať za demokratické.

35. Že to s „nevyhnutnosťou“ obmedzenia informačných základných práv prostredníctvom sporného ustanovenia zákonodarca nemôže myslieť vážne, dokazujú aj skutočnosti, ktoré som už spomenula vyššie v bodoch 24 až 26. Nemožno totiž hovoriť o nevyhnutnosti takejto „ochrany voličov pred dezinformáciami a účelovými informáciami“ v situácií, keď pred oveľa väčšou a rôznorodejšou množinou dezinformácií a účelových informácií zostávajú voliči v politickej súťaži nechránení a plne vystavení ich vplyvu.

36. Na základe vyššie uvedeného preto musím dospieť k záveru, že sporné ustanovenie nespĺňa ani tretiu ústavnú podmienku nevyhnutnosti obmedzenia informačných základných práv v demokratickej spoločnosti.

Test proporcionality

37. Podľa stabilizovanej judikatúry ústavného súdu musí zásah do ústavou garantovaných práv vychádzať aj z princípu proporcionality, ktorý je vlastný právnemu štátu, zvlášť jeho materiálnemu chápaniu. Podstatu a obsah princípu proporcionality ústavný súd opakovane vymedzil⁹ tak, že „*tento princíp predovšetkým znamená primeraný vzťah medzi cieľom (účelom) sledovaným štátom a použitými prostriedkami. V týchto súvislostiach cieľ (účel) sledovaný štátom smie byť sledovaný; prostriedky, ktoré štát použije, smú byť použité; použitie prostriedkov na*

⁸ Ibid.

⁹ Napr. PL. ÚS 3/00.

dosiahnutie účelu je vhodné; použitie prostriedkov na dosiahnutie účelu je potrebné a nevyhnutné. Kritérium alebo princíp vhodnosti znamená, že stav, ktorý štát vytvorí zásahom, a stav, v ktorom treba sledovaný cieľ vidieť ako uskutočnený, sa nachádzajú vo vzájomnej súvislosti: cieľ musí byť v súlade s prostriedkom. Nevyhnutnosť znamená, že neexistuje iný stav, ktorý štát bez veľkej námahy môže rovnako vytvoriť, ktorý občana zaťažuje menej a ktorý súvisí so stavom, v ktorom treba sledovaný cieľ pokladať za uskutočnený. Inými slovami, cieľ nesmie byť dosiahnuteľný rovnako účinným, ale menej zaťažujúcim prostriedkom.“ Z pohľadu súladu sporného ustanovenia s úpravou informačných základných práv podľa ústavy a dohovoru je preto potrebné podrobiť sporné ustanovenie aj testu proporcionality.

38. Test proporcionality sa zakladá na troch po sebe nasledujúcich krokoch (subtestoch). Prvým krokom je posudzovanie napadnutej úpravy z hľadiska **vhodnosti**, resp. **existencie dostatočne dôležitého cieľa a racionálnej väzby** medzi príslušnou (napadnutou) právnou normou a cieľom (účelom) právnej úpravy. Druhým krokom je posúdenie napadnutej právnej úpravy uplatnením kritéria **nevyhnutnosti**, potrebnosti či použitia najmenej drastických, resp. šetrnejších prostriedkov. Napokon tretím krokom je hľadisko **primeranosti** (t. j. proporcionality v užšom zmysle slova) vo vzťahu k zamýšľanému cieľu.¹⁰ Aby bolo sporné ustanovenie v súlade s princípom proporcionality, musí splniť všetky tri podmienky (kroky).

39. Pokiaľ ide o subtest vhodnosti, resp. existencie dostatočne dôležitého cieľa a racionálnej väzby medzi sporným ustanovením a sledovaným cieľom, tento subtest nie je splnený z dôvodov, ktoré som uviedla v bodoch 24 až 26.

40. Pokiaľ ide o subtest nevyhnutnosti naplnenia deklarovaného cieľa práve prostredníctvom sporného ustanovenia, tento nie je potrebné vykonávať z dôvodu nesplnenia subtestu vhodnosti (bod 39). Napriek tomu, ani subtest vhodnosti nie je splnený, a to z dôvodov, ktoré som uviedla v bodoch 29 až 35.

41. Pokiaľ ide o subtest primeranosti, tento rovnako nie je potrebné a ani možné vykonať z dôvodu nesplnenia predchádzajúcich dvoch subtestov, pretože ak sporné ustanovenie nie je na dosiahnutie deklarovaného cieľa vhodné ani nevyhnutné, potom nemôže byť na jeho dosiahnutie ani primerané.

42. Spríšňovaním zákazu zverejňovania prieskumov verejnej mienky sa v minulosti zaoberal napríklad Ústavný súd Slovinskej republiky, kedy Národná rada Slovinskej republiky predĺžila zákaz zverejňovania prieskumov verejnej mienky na 7 dní. Ústavný súd Slovinskej republiky v tomto prípade posudzoval legitimitu cieľa zákonného obmedzenia slobody prejavu (jeho objektívnu odôvodnenosť a ústavnoprávnu prípustnosť) a aplikoval tzv. prísny test proporcionality, pričom dospel k záveru, že cieľ ustanovenia predlžujúceho moratórium na zverejňovanie prieskumov, ktorý spočíval v ochrane pred zneužitím a manipuláciou výsledkov volebných prieskumov, je neprimeraný a nie je nevyhnutný. Zároveň konštatoval nesúlad takéhoto ustanovenia s Ústavou Slovinskej republiky, pričom zdôraznil kľúčovú úlohu plurality médií a jej slobodného fungovania pri sprostredkovaní informácií a rovnako právo voličov formovať svoj názor na základe rozličných prieskumov verejnej mienky.¹¹ Išlo teda o identickú situáciu, aká vznikla v Slovenskej republike prijatím sporného ustanovenia a jej posúdenie najvyšším orgánom ochrany ústavnosti podľa zásady rovnakej úpravy informačných

¹⁰ PL. ÚS 23/06.

¹¹ Rozhodnutie Ústavného súdu Slovinskej republiky, U-I-67/09, Up-316/09 zo dňa 24. marca 2011. Dostupné na: <http://odlocitve.us-rs.si/documents/a1/96/u-i-67-09-up-316-09.pdf>

základných práv, aká je platná a účinná aj u nás (jediným rozdielom bolo trvanie moratória na zverejňovanie prieskumov, ktoré v Slovenskej republike bolo 7 dní zatiaľ čo u nás je to až 50 dní).

43. Obdobným spôsobom a z obdobných dôvodov vyhlásil v roku 2007 Ústavný súd Maďarskej republiky za rozporné s maďarskou ústavou (a s princípom proporcionality z nej vyplývajúcim) moratórium na zverejňovanie prieskumov v trvaní 8 dní.¹²

Zákaz cenzúry

44. Informačné základné práva sú súčasťou slobody prejavu. Cenzúrou je zásah štátnej moci, ktorým štátny orgán z politických dôvodov obmedzuje slobodu prejavu.¹³ Z ústavnoprávneho hľadiska treba pod cenzúrou rozumieť osobitný spôsob obmedzovania slobody prejavu v snahe obmedziť politický pluralizmus (obmedzovanie slobody prejavu z politických dôvodov).¹⁴ Účelom zákazu cenzúry podľa ústavy a dohovoru je ochrana slobody prejavu a práva na informácie.¹⁵

45. Prijatím sporného ustanovenia zákonodarca uskutočnil obmedzujúci zásah do základných informačných práv bez toho, aby splnil materiálne podmienky obmedzenia týchto práv vyžadované ústavou a dohovorom. Výsledkom tohto obmedzenia je nevyhnutne obmedzenie politického pluralizmu, pretože sporné ustanovenie upiera časti (v skutočnosti veľkej väčšine) účastníkov politickej súťaže informácie o vývoji základného ukazovateľa politickej súťaže, ktorým je verejná mienka a z nej vyplývajúce voličské preferencie. Navyše tak robí v období, keď sú tieto informácie pre účastníkov politickej súťaže relevantnejšie ako inokedy (k tomu viď body 17 a 18).

46. Z tohto dôvodu sporné ustanovenie porušuje aj zákaz cenzúry podľa čl. 26 ods. 3 ústavy a čl. 10 ods. 1 dohovoru.

(C) Nesúlads sporného ustanovenia s čl. 12 ods. 1, 2 a 4 ústavy a čl. 14 dohovoru v spojení s informačnými základnými právami

47. Podľa čl. 12 ods. 1 ústavy, prvej vety: „*Ludia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach.*“

48. Podľa čl. 12 ods. 2 ústavy: „*Základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické, či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvýhodňovať alebo znevýhodňovať.*“

49. Podľa čl. 12 ods. 4 ústavy: „*Nikomu nesmie byť spôsobená ujma na právach pre to, že uplatňuje svoje základné práva a slobody.*“

50. Podľa čl. 14 dohovoru: „*Užívanie práv a slobôd priznaných týmto dohovorom musí byť zabezpečené bez diskriminácie založenej na akomkoľvek dôvode, ako je pohlavie, rasa, farba pleti,*

¹² Rozhodnutie Ústavného súdu Maďarskej republiky č. 6/2007 (II. 27.) AB, sp. zn. 363/B/2003 zo dňa 26. februára 2007, zverejnené v Oficiálnom vestníku (*Magyar Közlöny*) MK 2007/22.

¹³ DRGONEC, J.: *Tlačové právo na Slovensku*. Bratislava: Archa, 1995, s. 2.

¹⁴ III. ÚS 308/06 a VOZÁR, J., VALKO E., LAPŠANSKÝ, L.: *Tlačový zákon. Komentár*. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 33.

¹⁵ DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 641.

jazyk, náboženstvo, politické alebo iné zmýšľanie, národnostný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnostnej menšine, majetok, rod alebo iné postavenie.“

51. Sporné ustanovenie zakazuje volebné prieskumy počas moratória na zverejňovanie prieskumov zverejňovať. Nie je však zakázané počas tohto obdobia takéto prieskumy realizovať (takýto zákaz by bol samozrejme protiústavný v zásade z rovnakých dôvodov, z akých je protiústavné aj sporné ustanovenie). Je všeobecne známou skutočnosťou, že kandidáti a politické strany práve počas volebnej kampane v zvýšenej miere monitorujú vývoj svojich politických preferencií a podľa tohto vývoja prispôsobujú svoju stratégiu a postup v kampani. Na takomto postupe samozrejme nie je nič zlé ani protiprávne.

52. Vyššie opísaná realita však znamená, že aplikáciou sporného ustanovenia vznikne nerovnosť (v podobe informačnej asymetrie a nerovnakému prístupu k informačným základným právam) medzi dvomi skupinami účastníkov politickej súťaže a aj medzi dvomi skupinami voličov.

53. Keďže realizácia volebných prieskumov zostáva aj počas moratória na zverejňovanie prieskumov povolená a tieto ostanú k dispozícii kandidujúcim subjektom, tak jedna skupina účastníkov politickej súťaže (politické strany a ich kandidáti) prístup k týmto informáciám mať bude, zatiaľ čo druhej skupine účastníkov tej istej politickej súťaže (verejnosť, voliči) zákonodarca bez splnenia ústavných podmienok prístup k týmto informáciám odopiera. Kým teda prvá skupina účastníkov politickej súťaže má zabezpečenú úplnú realizáciu jej základných informačných práv, druhá skupina účastníkov tej istej politickej súťaže je na jej základných informačných právach (týkajúcich sa tých istých skutočností) bezdôvodne a protiústavne ukrátená.

54. Okrem toho netreba opomenúť skutočnosť, že osoby pracujúce na volebnej kampani kandidátov a politických strán a aj samotní kandidáti kandidujúci vo voľbách sú zároveň voličmi. Táto skupina voličov (len z titulu iného postavenia, že sú zároveň kandidátmi) informácie o vývoji politických preferencií z volebných prieskumov bude mať aj počas moratória na zverejňovanie prieskumov a bude sa môcť podľa nich správať v kampani, druhej skupine voličov (zvyšok obyvateľstva) tieto informácie zákonodarca odopiera, čím ju diskriminuje na jej základných informačných právach voči prvej skupine.

55. Skutočnosti popísané v bodoch 51 až 54 preukazujú, že sporné ustanovenie porušuje princípy rovnosti a rovnakého zaobchádzania s účastníkmi politickej súťaže a porušuje ich práva na rovnaké zaobchádzanie vo vzťahu k ich základným informačným právam.

56. Okrem toho, porušenie zákazu zverejňovania volebných prieskumov je správnym deliktom. Za spáchanie tohto správneho deliktu hrozia príslušným osobám administratívnoprávne sankcie (pokuty). To znamená, že takýmto osobám hrozí za realizovanie ich základných informačných práv ujma, čo je v rozpore aj s ústavným zákazom postihu za uplatňovanie základných práv a slobôd podľa čl. 12 ods. 4 ústavy.

(D) Nesúlad sporného ustanovenia s čl. 31 ústavy

57. Podľa čl. 31 ústavy: „*Zákonná úprava všetkých politických práv a slobôd a jej výklad a používanie musia umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti.*“

58. Čl. 31 ústavy má priamu spojitosť so všetkými politickými právami vyjadrenými v ústave a svojou povahou ovplyvňuje formovanie politických síl v demokratickej spoločnosti. Slobodná súťaž politických síl, nachádzajúca výraz predovšetkým vo voľbách, je základným predpokladom fungovania demokratického štátu, a to je dôvodom na to, aby obsah čl. 31 ústavy bol transformovaný najmä vo volebných zákonoch.¹⁶

59. Informačné základné práva sú vzhľadom na ich systematické zaradenie v ústave a aj vzhľadom na ich obsah politickými právami. Zákon o volebnej kampani, ktorého súčasťou sa stalo sporné ustanovenie, je jedným z „volebných“ zákonov aktuálne platných a účinných v Slovenskej republike.

60. Ochrana slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti v zmysle čl. 31 ústavy sa týka normotvornej a aplikačnej činnosti orgánov verejnej moci (štátnych orgánov) ako aj činnosti politických strán, resp. nezávislých kandidátov v súvislosti s voľbami. Tieto orgány môžu porušiť právo na rovnosť šancí tým, že v rámci volebnej kampane nezákonným alebo neústavným spôsobom pôsobia v prospech alebo neprospech jednej politickej sily.¹⁷

61. Sporné ustanovenie navyše bolo schválené z časového hľadiska v extrémne krátkom čase pred voľbami, čo predstavuje zmenu pravidiel politickej súťaže „počas hry“. Keďže za sporné ustanovenie hlasovala iba pomerne tesná väčšina parlamentného politického spektra za pomerne ostrej kritiky zvyšnej časti politického spektra i odbornej verejnosti, sporné ustanovenie nesie so sebou podozrenie, že schválením sporného ustanovenia si jedno zoskupenie politických síl presadilo v záverečnej fáze prebiehajúcej politickej súťaže svoj vlastný záujem a výhodu vo svoj prospech a v neprospech zvyšnej časti politického spektra i verejnosti.

62. Miera prístupu všetkých účastníkov politickej súťaže k informačným základným právam a k možnosti ich v čo najširšej miere realizovať má priamy dopad na mieru slobody súťaže politických síl, pričom ide doslova o „spojené nádoby“. Možno to pozorovať na príkladoch krajín, v ktorých je demokratická a slobodná súťaž politických síl potláčaná alebo neexistuje, čoho sprievodným javom je cenzúra a obmedzovanie verejnosti na ich informačných základných právach (ako tomu bolo aj v Československu pred rokom 1989).

63. Volebné prieskumy poskytujú voličovi informáciu o vývoji spätnej väzby spoločnosti na pôsobenie jednotlivých politických síl. Majú teda podobnú funkciu, ako má priebežná časomiera a poradie pri etapových cyklistických pretekoch. Bez týchto ukazovateľov by pretekári ani ich podporovatelia až do konca poslednej etapy pretekov nevedeli, ako na tom vlastne sú a či majú napríklad v niečom pridať alebo ubrať, či im nehrozí vypadnutie z pretekov pre nesplnenie časového limitu alebo kto ich v súťaži najviac ohrozuje. Stratila by sa celá podstata a zmysel takejto športovej súťaže. Keď to prenesieme do súťaže politických síl, v tej platí, že pokiaľ volič nemá možnosť vnímať spätnú väzbu spoločnosti na pôsobenie jednotlivých politických síl, môže to viesť až k jeho apatii či rezignácii a neúčasti vo voľbách, a tým k strate podstaty a zmyslu inštitútu volieb, volebného práva a v konečnom dôsledku i demokracie.

64. Možno teda bez akýchkoľvek rozumných pochybností konštatovať, že miera slobody demokratickej súťaže politických síl je tým väčšia, čím väčší priestor majú garantovaní všetci účastníci tejto súťaže (kandidáti aj voliči) na realizáciu informačných základných práv. A naopak, každé zúženie či zákaz realizácie týchto informačných základných práv slobodu demokratickej súťaže politických síl oslabuje a znemožňuje. Ak sa tak deje bez splnenia podmienok pre takéto

¹⁶ PL. ÚS 22/2000.

¹⁷ PL. ÚS 35/03.

zúženie či zákaz vyžadovaných ústavou a dohovorom, potom takéto opatrenie nevyhnutne porušuje aj čl. 31 ústavy.

(E) Nesúlady sporného ustanovenia s čl. 1 ods. 1 ústavy

65. Podľa čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy: „*Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.*“

66. Jedným z princípov právneho štátu je aj princíp právnej istoty a ochrany legitímnych očakávaní.¹⁸ Legislatívnym zásahom, ktorý možno považovať za náhlu, resp. neočakávanú zmenu pravidiel, na ktoré sa adresáti právnych noriem spoliehali, môže štát porušiť princíp právneho štátu a to aj vtedy, ak nekoná retroaktívne alebo nezasiahne do nadobudnutých práv.¹⁹

67. V súlade s princípom právnej istoty a ochrany legitímnych očakávaní by mal zákonodarca v procese prijímania zákonov a obzvlášť pri ich novelizácii zohľadňovať doterajší právny stav a zmeny realizovať len v miere nevyhnutnej na dosiahnutie legitímneho cieľa v kontexte s legitímnym verejným záujmom. Zákonodarca by mal pri zmene právnej úpravy voliť také spôsoby, ktoré budú v čo najväčšej možnej miere zohľadňovať fakt, že adresáti týchto právnych noriem dosiaľ museli prispôbovať svoje správanie existujúcej právnej úprave.²⁰ Účelom legitímneho očakávania by teda mala byť najmä ochrana adresátov pred nepredvídateľnými mocenskými zásahmi do právnej situácie, na vyústenie ktorej do určitého výsledku sa spoliehali.²¹ Tieto princípy teda chránia adresátov právnych noriem pred zmenou pravidiel „počas hry“.

68. Volebná kampaň pred voľbami do národnej rady v roku 2020 sa začala 5. novembra 2019, keď bolo v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod číslom 351/2019 Z. z. zverejnené rozhodnutie predsedu národnej rady o vyhlásení týchto volieb na termín 29. februára 2020. Pravidlá vedenia volebnej kampane upravuje zákon o volebnej kampani, ktorý sa má zmeniť sporným ustanovením. Ak sporné ustanovenie vzhľadom na nepochybné a nesporné časové súvislosti (začiatok, trvanie a koniec volebnej kampane) nadobudne účinnosť, stane sa tak už počas samotnej volebnej kampane. Došlo by tak k zmene pravidiel „počas hry“.

69. Pre lepšie pochopenie opäť poukážem na paralelu zo sveta športu. Prijatie sporného ustanovenia a jeho vstup do účinnosti počas volebnej kampane je podobné situácii, keď by v závere druhého polčasu finálového zápasu Ligy majstrov vo futbale došlo k zmene pravidiel tejto hry, podľa ktorých by sa už futbal nehral na počet dosiahnutých gólov, ale napríklad na počet získaných rohových kopov či outových vhadzovaní. Nepochybne by išlo o zásah, ktorý by zmaril celý dovtedajší postup oboch tímov a neférov by zasiahol do rozohraného zápasu.

70. Rovnako tak predĺženie moratória na zverejňovanie prieskumov prijatím sporného ustanovenia, ktoré nadobudne účinnosť počas trvania volebnej kampane, do ktorej tým priamo zasiahne, je náhlou a neočakávanou zmenou pravidiel volebnej kampane „počas hry“, ktorá zasahuje do legitímnych očakávaní všetkých účastníkov volebnej súťaže. Z tohto dôvodu je sporné ustanovenie v rozpore aj s čl. 1 ods. 1 ústavy

¹⁸ Napr. PL. ÚS 7/2017, II. ÚS 48/97, PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 25/00, PL. ÚS 1/04, PL. ÚS 6/04, PL. ÚS 17/2014, I. ÚS 30/99, PL. ÚS 10/04, PL. ÚS 12/05, PL. ÚS 10/06, PL. ÚS 53/2015.

¹⁹ PL. ÚS 12/05.

²⁰ PL. ÚS 19/08 a PL. ÚS 3/09.

²¹ PL. ÚS 10/04.

(F) Dopad sporného ustanovenia na realizáciu volebného práva

71. Informačné základné práva sú jednými z najdôležitejších politických práv v demokratickej spoločnosti práve preto, že od možnosti občana tieto práva účinne realizovať bezprostredne závisí možnosť toho istého občana realizovať aj iné jeho základné ľudské práva.

72. Spomedzi všetkých základných ľudských práv, pri ktorých účinná možnosť ich realizácie priamo závisí od účinnej možnosti realizácie základných informačných práv, sa najviac vyníma volebné právo, ktorého realizácia je priamo závislá od realizácie základných informačných práv.

73. Rozhodnutie voliča vo voľbách má byť informovaným rozhodnutím. Informácie o vývoji politických preferencií pred voľbami, ktoré poskytujú volebné prieskumy, sú v tvorbe rozhodnutia voliča dôležitou súčasťou celého spektra informácií, na základe ktorých sa rozhoduje. Pokiaľ sporným ustanovením túto dôležitú časť spektra informácií voličovi zákonodarca zobral avšak zvyšná časť tohto spektra informácií (zahŕňajúca aj mnoho „dezinformácií a účelových informácií“) mu zostáva dostupná, zákonodarca tým voličovi zobral možnosť urobiť pri výkone jeho volebného práva plne informované rozhodnutie. Tým zákonodarca voliča ukrátil okrem informačných základných práv aj na jeho volebnom práve.

74. Tento prístup zákonodarcu je podobný tomu, ako keby lekár pri určovaní alebo zmene stratégie liečby závažnej choroby pacientovi ponúkol viacero alternatív, ale pri každej z nich by sa rozhodol pred pacientom utajiť jej nepriaznivé vedľajšie účinky alebo kontraindikácie uvádzané výrobcom lieku, aby pacienta „ochránil“ pred touto „cielenou informáciou“ (cit. z odôvodnenia sporného návrhu) a aby sa ten mohol o svojej liečbe rozhodnúť na základe vlastného úsudku a odporúčania lekára, a nie na základe plnej informovanosti.

75. Bez úplnej informovanosti sa volič dostáva do pozície, v ktorej sa rozhoduje náhodne a možno niekedy aj proti svojej skutočnej vôli, chybne a najmä inak, než by sa rozhodol, ak by mu zákonodarca právo na niektoré informácie neodoprel. Volebné prieskumy poskytujú voličovi informáciu o spätnej väzbe spoločnosti na pôsobenie jednotlivých politických síl v spoločnosti. Ak volič túto spätnú väzbu nevidí, môže to viesť až k jeho apatii či rezignácii a neúčasti vo voľbách.

(G) Procedurálne nedostatky sporného ustanovenia a rozpor sporného ustanovenia s čl. 2 ods. 2 ústavy

76. Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy: *„Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.“*

77. Národná rada je štátny orgán, ktorý môže konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

78. Z procedurálneho hľadiska sa prijatie sporného ustanovenia prostredníctvom pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu poslancov národnej rady javí problematické, a to vo dvoch aspektoch.

79. V prvom rade moja pripomienka smeruje k tomu, že sporné ustanovenie bolo v zákonodarnom procese schválené formou tzv. „prílepku“, kedy jedným právnym predpisom, ktorým sa novelizoval zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o podmienkach výkonu volebného práva“), bol novelizovaný formou pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu aj

zákon o volebnej kampani, ktorým bolo doplnené práve sporné ustanovenie. Zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v § 6 ods. 2 hovorí, že „jedným právnym predpisom možno priamo novelizovať viac právnych predpisov, len ak je novelizácia týchto právnych predpisov vzájomne obsahovo súvisiaca“. V tomto prípade je obsahová súvislosť novelizácií týchto právnych predpisov prinajmenšom diskutabilná. Novela zákona o podmienkach výkonu volebného práva sa týka úpravy údajov uvádzaných na kandidátnych listinách, pričom novela zákona o volebnej kampani (vo forme prílepku) sa týka sprísnenia moratória na zverejňovanie prieskumov. Aj keď spoločnou množinou týchto dvoch právnych predpisov je úprava volieb, predmet novelizácie týchto právnych predpisov je obsahovo rozdielny a týka sa právnej úpravy rozdielnych oblastí volebného práva. V súvislosti s uvedeným poukazujem aj na nález Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, ktorým bola zrušená časť zákona prijatého parlamentom iba preto, že išlo o prílepky prijaté v rozpore so zákonnými pravidlami legislatívneho procesu.

80. Uvedomujem si skutočnosť, že rozhodovacia prax ústavného súdu je v podmienkach Slovenskej republiky k zákonodarcovi oveľa zhovievavejšia než v Českej republike, a rovnako aj skutočnosť, že aj rozhodovacia prax Ústavného súdu Českej republiky v otázkach rušenia zákonov výlučne pre vady legislatívneho procesu sa od prijatia vyššie citovaného nálezu vyvinula tak, že je k zákonodarcovi o niečo zhovievavejšia.²² Na druhej strane však považujem za potrebné na tento procedurálny nedostatok upozorniť, pretože predstavuje porušenie čl. 2 ods. 2 ústavy, prostredníctvom ktorého došlo k porušeniu iných ustanovení ústavy a dohovoru, ktoré už majú hmotnoprávnu povahu (viď časti (A) až (E)).

81. V druhom rade sa moja pripomienka týka formy, akou sa návrh sporného ustanovenia dostal do legislatívneho procesu, t. j. prostredníctvom pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu.

82. Riadny a úplný zákonodarný proces, ktorý vo svojom „štandardnom“ prevedení zahŕňa všetky prvky posudzovania vplyvov, odôvodňovania návrhu a diskusie o ňom, slúži ako garancia kvality, dôveryhodnosti a legitimity prijímanej legislatívy. Nie je teda samoučelný, ale plní účel neformálnej a preventívnej kontroly ústavnosti navrhovanej legislatívy.

83. Kvalitatívne požiadavky kladené na riadny zákonodarný proces by mali byť o to viac dodržané v prípade, ak výsledkom zákonodarného procesu dochádza k obmedzovaniu základných ľudských práv a slobôd. Prijatie tak závažného zásahu do informačných základných práv prostredníctvom pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu poslancov národnej rady, a teda bez predchádzajúcej odbornej diskusie, viedlo k tomu, že znenie schváleného ustanovenia je v rozpore s vyššie citovanými ustanoveniami ústavy a dohovoru. Ak by návrh prešiel úplným legislatívnym procesom, týmto nedostatkom by sa (aspoň teoreticky) bolo možné vyhnúť.

84. Pre ilustráciu dopadov nedodržania procedurálnych požiadaviek zákonodarného procesu je vhodné poukázať na čl. 26 ods. 4 ústavy, ktorý upravuje podmienky, za ktorých splnenia je možné obmedziť slobodu prejavu a právo vyhľadávať a šíriť informácie. Odôvodnenie pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu obsahuje len stručné uvedenie dôvodov, ktoré viedli poslancov Národnej rady Slovenskej republiky k presvedčeniu o potrebe legislatívnych zmien spočívajúcich v sprísnení zákazu zverejňovať výsledky volebných prieskumov. Toto odôvodnenie neobsahuje ani zmienku o súlade schváleného ustanovenia s ústavou, resp. na základe ktorých týchto podmienok predpokladaných ústavou poslanci národnej rady dospeli k záveru, že je možné v súlade s ústavou obmedziť sporným ustanovením informačné základné práva.

²² Napr. Pl. ÚS 56/05, Pl. ÚS 10/09 a napokon Pl. ÚS 55/10.

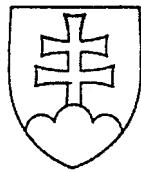
III

V nadväznosti na pripomienky uvedené v časti II navrhujem, aby Národná rada Slovenskej republiky pri opätovnom prerokovaní schválila zákon s týmito zmenami:

1. V čl. IV sa vypúšťa prvý bod.
Zrušuje sa označenie druhého bodu.
2. V čl. VI sa slová „čl. IV bodu 2“ nahrádzajú slovami „čl. IV“.

Bratislava 6. novembra 2019

NÁRODNÁ RADA SLOVENSKEJ REPUBLIKY



ZÁKON

z 28. októbra 2019,

ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia niektoré zákony

Národná rada Slovenskej republiky sa uzniesla na tomto zákone:

Čl. I

Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 356/2015 Z. z., zákona č. 125/2016 Z. z., zákona č. 69/2017 Z. z., zákona č. 73/2017 Z. z., nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 130/2017 Z. z., nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 131/2017 Z. z., zákona č. 165/2017 Z. z., zákona č. 177/2018 Z. z., zákona č. 344/2018 Z. z. a zákona č. 37/2019 z. z. sa mení a dopĺňa takto:

1. V § 50 ods. 3 písmeno b) znie:
„b) zoznam kandidátov, ktorý obsahuje
 1. meno, priezvisko, titul a dátum narodenia kandidáta,
 2. zamestnanie, ktoré kandidát vykonáva v čase podania kandidátnej listiny; údaj o zamestnaní nesmie obsahovať žiadne vlastné mená alebo ich skratky,
 3. adresu trvalého pobytu kandidáta,
 4. poradie na kandidátnej listine vyjadrené arabským číslom pri všetkých kandidátoch,“.
2. V § 51 ods. 2 sa za písmeno b) vkladá nové písmeno c), ktoré znie:
„c) ktorý napriek výzve štátnej komisie v stanovenej lehote neodstránil všetky vlastné mená alebo ich skratky z údajov o zamestnaní,“.

Doterajšie písmená c) až e) sa označujú ako písmená d) až f).

3. V § 80 ods. 3 písmeno b) znie:
„b) zoznam kandidátov, ktorý obsahuje

1. meno, priezvisko, titul a dátum narodenia kandidáta,
2. zamestnanie, ktoré kandidát vykonáva v čase podania kandidátnej listiny; údaj zamestnaní nesmie obsahovať žiadne vlastné mená alebo ich skratky,
3. adresu trvalého pobytu kandidáta,
4. poradie na kandidátnej listine vyjadrené arabským číslom pri všetkých kandidátoch,“.

Doterajšie písmeno c) sa vypúšťa a písmeno d) sa označuje ako písmeno c).

4. V § 81 ods. 2 sa za písmeno b) vkladá nové písmeno c), ktoré znie:
„c) ktorý napriek výzve štátnej komisie v stanovenej lehote neodstránil všetky vlastné mená alebo ich skratky z údajov o zamestnaní,“.

Doterajšie písmená c) až g) sa označujú ako písmená d) až h).

5. V § 103 ods. 1 písm. c) sa na konci čiarka nahrádza bodkočiarkou a pripájajú sa tieto slová: „údaj o zamestnaní nesmie obsahovať žiadne vlastné mená alebo ich skratky,“.
6. V § 139 ods. 4 písmeno b) znie:
„b) zoznam kandidátov, ktorý obsahuje
 1. meno, priezvisko, titul a dátum narodenia kandidáta,
 2. zamestnanie, ktoré kandidát vykonáva v čase podania kandidátnej listiny; údaj o zamestnaní nesmie obsahovať žiadne vlastné mená alebo ich skratky,
 3. adresu trvalého pobytu kandidáta,
 4. poradie na kandidátnej listine vyjadrené arabským číslom pri všetkých kandidátoch,“.

7. V § 139 odsek 7 znie:
„(7) Kandidátna listina kandidáta bez politickej príslušnosti obsahuje
 - a) číslo volebného obvodu,
 - b) meno, priezvisko, titul a dátum narodenia kandidáta,
 - c) zamestnanie, ktoré kandidát vykonáva v čase podania kandidátnej listiny; údaj o zamestnaní nesmie obsahovať žiadne vlastné mená alebo ich skratky,
 - d) adresu trvalého pobytu a vlastnoručný podpis kandidáta.“.

8. V § 140 ods. 2 sa za písmeno b) vkladá nové písmeno c), ktoré znie:
„c) ktorý napriek výzve volebnej komisie samosprávneho kraja v stanovenej lehote neodstránil všetky vlastné mená alebo ich skratky z údajov o zamestnaní,“.

Doterajšie písmená c) až f) sa označujú ako písmená d) až g).

9. V § 144 ods. 3 písmeno b) znie:
„b) údaje o kandidátovi v rozsahu
 1. meno, priezvisko, titul a dátum narodenia kandidáta,
 2. zamestnanie, ktoré kandidát vykonáva v čase podania kandidátnej listiny; údaj o zamestnaní nesmie obsahovať žiadne vlastné mená alebo ich skratky,
 3. adresu trvalého pobytu kandidáta,“.

10. V § 144 odsek 6 znie:

- „(6) Kandidátna listina kandidáta bez politickej príslušnosti obsahuje
- a) meno, priezvisko, titul a dátum narodenia kandidáta,
 - b) zamestnanie, ktoré kandidát vykonáva v čase podania kandidátnej listiny; údaj o zamestnaní nesmie obsahovať žiadne vlastné mená alebo ich skratky,
 - c) adresu trvalého pobytu a vlastnoručný podpis kandidáta.“

11. V § 145 ods. 2 sa za písmeno b) vkladá nové písmeno c), ktoré znie:

- „c) ktorý napriek výzve volebnej komisie samosprávneho kraja v stanovenej lehote neodstránil všetky vlastné mená alebo ich skratky z údajov o zamestnaní,“.

Doterajšie písmená c) až e) sa označujú ako písmená d) až f).

12. V § 171 ods. 4 písmeno b) znie:

- „b) zoznam kandidátov, ktorý obsahuje
1. meno, priezvisko, titul a dátum narodenia kandidáta,
 2. zamestnanie, ktoré kandidát vykonáva v čase podania kandidátnej listiny; údaj o zamestnaní nesmie obsahovať žiadne vlastné mená alebo ich skratky,
 3. adresu trvalého pobytu kandidáta,
 4. poradie na kandidátnej listine vyjadrené arabským číslom pri všetkých kandidátoch,“.

13. V § 171 odsek 7 znie:

- „(7) Kandidátna listina kandidáta bez politickej príslušnosti obsahuje
- a) číslo volebného obvodu,
 - b) meno, priezvisko, titul a dátum narodenia kandidáta,
 - c) zamestnanie, ktoré kandidát vykonáva v čase podania kandidátnej listiny; údaj o zamestnaní nesmie obsahovať žiadne vlastné mená alebo ich skratky,
 - d) adresu trvalého pobytu a vlastnoručný podpis kandidáta.“

14. V § 172 ods. 1 sa za písmeno b) vkladá nové písmeno c), ktoré znie:

- „c) ktorý napriek výzve miestnej volebnej komisie v stanovenej lehote neodstránil všetky vlastné mená alebo ich skratky z údajov o zamestnaní,“.

Doterajšie písmená c) až f) sa označujú ako písmená d) až g).

15. V § 176 ods. 3 písmeno b) znie:

- „b) údaje o kandidátovi v rozsahu
1. meno, priezvisko, titul a dátum narodenia kandidáta,
 2. zamestnanie, ktoré kandidát vykonáva v čase podania kandidátnej listiny; údaj o zamestnaní nesmie obsahovať žiadne vlastné mená alebo ich skratky,
 3. adresu trvalého pobytu a vlastnoručný podpis kandidáta,“.

16. V § 176 odsek 6 znie:

- „(6) Kandidátna listina kandidáta bez politickej príslušnosti obsahuje
- a) meno, priezvisko, titul a dátum narodenia kandidáta,
 - b) zamestnanie, ktoré kandidát vykonáva v čase podania kandidátnej listiny; údaj o zamestnaní nesmie obsahovať žiadne vlastné mená alebo ich skratky,
 - c) adresu trvalého pobytu a vlastnoručný podpis kandidáta.“

17. V § 177 sa za písmeno b) vkladá nové písmeno c), ktoré znie:
„c) ktorý napriek výzve miestnej volebnej komisie v stanovenej lehote neodstránil všetky vlastné mená alebo ich skratky z údajov o zamestnaní,“.

Doterajšie písmená c) až f) sa označujú ako písmená d) až g).

18. Slová „nezávislý kandidát“ vo všetkých tvaroch sa v celom texte zákona nahrádzajú slovami „kandidát bez politickej príslušnosti“ v príslušnom tvare.

Čl. II

Zákon č. 162/2015 Z. Z. Správny súdny poriadok v znení zákona č. 88/2017 Z. z. a zákona č. 344/2018 Z. z. sa mení takto:

V § 295 a v § 305 sa slová „nezávislý kandidát“ nahrádzajú slovami „kandidát bez politickej príslušnosti“.

Čl. III

Zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení zákona Slovenskej národnej rady č. 96/1991 Zb., zákona Slovenskej národnej rady č. 130/1991 Zb., zákona Slovenskej národnej rady č. 421/1991 Zb., zákona Slovenskej národnej rady č. 500/1991 Zb., zákona Slovenskej národnej rady č. 564/1991 Zb., zákona Slovenskej národnej rady č. 11/1992 Zb., zákona Slovenskej národnej rady č. 295/1992 Zb., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 43/1993 Z. z., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 252/1994 Z. z., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 287/1994 Z. z., zákona č. 229/1997 Z. z., zákona č. 225/1998 Z. z., zákona č. 233/1998 Z. z., nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 185/1999 Z. z., zákona č. 389/1999 Z. z., zákona č. 6/2001 Z. z., zákona č. 453/2001 Z. z., zákona č. 205/2002 Z. z., zákona č. 515/2003 Z. z., zákona č. 369/2004 Z. z., zákona č. 535/2004 Z. z., zákona č. 583/2004 Z. z., zákona č. 615/2004 Z. z., zákona č. 757/2004 Z. z., zákona č. 171/2005 Z. z., zákona č. 628/2005 Z. z., zákona č. 267/2006 Z. z., uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 616/2006 Z. z., zákona č. 330/2007 Z. z., zákona č. 334/2007 Z. z., zákona č. 335/2007 Z. z., nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 205/2008 Z. z., zákona č. 384/2008 Z. z., zákona č. 445/2008 Z. z., nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 511/2009 Z. z., zákona č. 102/2010 Z. z., zákona č. 204/2011 Z. z., zákona č. 361/2012 Z. z., zákona č. 160/2014 Z. z., zákona č. 180/2014 Z. z., uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 239/2014 Z. z., zákona č. 125/2015 Z. z., zákona č. 447/2015 Z. z., zákona č. 125/2016 Z. z., nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 131/2017 Z. z., zákona č. 70/2018 Z. z., zákona č. 177/2018 Z. z. a zákona č. 5/2019 Z. z. sa mení takto:

V § 14 ods. 2 sa slová „nezávislých poslancov“ nahrádzajú slovami „poslancov bez politickej príslušnosti“.

Čl. IV

Zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení zákona č. 125/2016 Z. z., zákona č. 69/2017 Z. z., zákona č. 73/2017 Z. z., zákona č. 344/2018 Z. z. a zákona č. 208/2019 Z. z. sa mení takto:

1. V § 17 sa číslovka „14“ nahrádza číslovkou „50“.

2. Slová „nezávislý kandidát“ vo všetkých tvaroch sa v celom texte zákona nahrádzajú slovami „kandidát bez politickej príslušnosti“ v príslušnom tvare.

Čl. V

Zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde a o zmene a doplnení niektorých zákonov sa mení takto:

V § 160 ods. 1 písm. c) prvom bode sa slová „nezávislý kandidát“ nahrádzajú slovami „kandidát bez politickej príslušnosti“.

Čl. VI

Tento zákon nadobúda účinnosť dňom vyhlásenia okrem čl. I až III, čl. IV bodu 2 a čl. V, ktoré nadobúdajú účinnosť 1. mája 2020.

prezidentka Slovenskej republiky

predseda Národnej rady Slovenskej republiky

predseda vlády Slovenskej republiky