



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

# NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

II. ÚS 10/99

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 16. júna 1999 v senáte zloženom z predsedu JUDr. Jána Drgonca a zo sudcov JUDr. Júliusa Černáka a JUDr. Anny Danielčákovej vo veci podnetu J. Č., bytom B., a občianskeho združenia O. so sídlom B., obaja zastúpení JUDr. J. H., advokátom Advokátskej kancelárie B., na začatie konania o porušení práva na informácie priznaného čl. 26 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 10 ods. 1 v spojení s čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd postupom Ústrednej volebnej komisie pre voľby do Národnej rady Slovenskej republiky takto

## **r o z h o d o l :**

1. Právo J. Č. a občianskeho združenia O. priznané čl. 26 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 10 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd postupom a rozhodnutím Ústrednej volebnej komisie pre voľby do Národnej rady Slovenskej republiky **p o r u š e n é b o l o .**

2. Vo zvyšnej časti podnetu **n e v y h o v u j e .**

## **O d ô v o d n e n i e :**

### **I.**

Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd SR“) dostal 21. decembra 1998 podnet J. Č., bytom B., zastúpeného JUDr. J. H., advokátom Advokátskej kancelárie B., v ktorom namietol porušenie práva na informácie priznaného čl. 26 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava SR“). Právny zástupca v mene predkladateľa podnetu doplnil podnet 29. decembra 1998 tak, že uvedeným podnetom napádajú aj porušenie čl. 10 ods. 1 v spojení s čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“).

J. Č. je členom občianskeho združenia registrovaného Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky pod názvom Združenie pre spravodlivé voľby (od 8. februára 1999 má názov Občianske oko). Za cieľ si určilo prispieť aj k slobodnému, demokratickému a spravodlivému priebehu volieb do Národnej rady Slovenskej republiky konaných v septembri 1998. Združenie na dosiahnutie uvedeného cieľa pripravilo projekt Občianske oko '98 na prípravu dobrovoľníkov – pozorovateľov priebehu volieb. Dňa 4. septembra 1998 výkonný riaditeľ Združenia požiadal Ústrednú volebnú komisiu o udelenie akreditácie pre pozorovateľov organizovaných v rámci projektu Občianske oko '98. Ústredná volebná komisia žiadosť 11. septembra 1998 prerokovala a uznesením zamietla. Na opakovanú žiadosť Združenia nereagovala.

Uvedený postup Ústrednej volebnej komisie, ktorý mal za následok nemožnosť zúčastniť sa zráťovania hlasov v miestnostiach okrskových volebných komisií, označil predkladateľ podnetu J. Č. za porušenie práva na informácie a ich slobodné vyhľadávanie, ktoré je zaručené čl. 26 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 12 ods. 1 veta prvá a čl. 12 ods. 2 Ústavy SR, ako aj čl. 10 ods. 1 v spojení s čl. 14 Dohovoru. K porušeniu označených práv došlo

postupom a rozhodnutím Ústrednej volebnej komisie pre voľby do Národnej rady Slovenskej republiky.

Ústavný súd SR podnet podľa § 25 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 38/1993 Z. z. v znení neskorších predpisov“) predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí dňa 19. januára 1999 a podľa § 25 ods. 3 citovaného zákona ho uznesením prijal na konanie.

Ústavný súd SR dostal 21. decembra 1998 aj podnet právnickej osoby Združenia pre spravodlivé voľby (od 8. 2. 1999 je názov občianskeho združenia O.), B., zastúpeného JUDr. J. H., advokátom Advokátskej kancelárie B.

Predkladatelia podnetu uviedli, že dňa 20. júla 1998 bolo Ministerstvom vnútra SR zaregistrované občianske združenie s názvom Združenie pre spravodlivé voľby. Toto združenie si vo svojich stanovách za základný cieľ určilo prispieť k tomu, aby parlamentné voľby v septembri 1998 i komunálne voľby v novembri 1998 boli demokratické, slobodné a spravodlivé. Za týmto účelom Združenie pripravilo projekt Občianske oko '98 ako prostriedok občianskeho monitorovania volieb. Cieľom tohto projektu bolo získať a vyškoliť na celom Slovensku čo najviac občanov – dobrovoľníkov, ktorí budú bez nároku na odmenu vo volebných miestnostiach pozorovať priebeh volieb, pričom sa zaviažu vykonávať túto činnosť bez akéhokoľvek zásahu do volebného procesu, striktné nezávisle a v súlade s platným právnym poriadkom. Na základe informácií získaných od týchto pozorovateľov potom Združenie pre spravodlivé voľby plánovalo vydať záverečnú správu, komplexne hodnotiacu priebeh volebného procesu.

Dňa 24. augusta 1998 Ústredná volebná komisia rozhodla o akreditácii pozorovateľov Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe (OBSE) pre parlamentné voľby, t. j. v zmysle § 32 zákona č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 80/1990 Zb. v znení neskorších

predpisov“ alebo „volebný zákon“) udelila týmto pozorovateľom povolenie, aby boli prítomní v miestnostiach, kde budú okrskové volebné komisie zratúvať odovzdané hlasy.

Dňa 4. septembra 1998 sa výkonný riaditeľ Združenia pre spravodlivé voľby listom obrátil na Ústrednú volebnú komisiu so žiadosťou o akreditáciu domácich pozorovateľov organizovaných v rámci projektu Občianske oko '98.

Dňa 11. septembra 1998 Ústredná volebná komisia na svojom zasadnutí prerokovala žiadosť Združenia pre spravodlivé voľby a po diskusii ju hlasovaním zamietla.

Dňa 17. septembra 1998 sa výkonný riaditeľ Združenia pre spravodlivé voľby listom obrátil na Ústrednú volebnú komisiu s opakovanou žiadosťou o akreditáciu domácich pozorovateľov. Touto žiadosťou sa už Ústredná volebná komisia nezaoberala.

Predkladatelia podnetu namietli, že v dôsledku rozhodnutia Ústrednej volebnej komisie z 11. septembra 1998 im bolo znemožnené uplatniť právo na informácie zaručené Ústavou SR i Dohovorom.

Predkladatelia podnetu navrhli, aby Ústavný súd SR nálezom rozhodol, že postupom a rozhodnutím Ústrednej volebnej komisie vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky zo dňa 11. septembra 1998, ktorým bolo odmietnuté udelenie akreditácie domácemu pozorovateľovi – Združeniu pre spravodlivé voľby, a tým nebolo dané povolenie členom tohto združenia byť prítomní v miestnostiach, kde sa zratúvali hlasy, bolo porušené právo Združenia pre spravodlivé voľby na informácie a ich slobodné vyhľadávanie, prijímanie a rozširovanie podľa čl. 26 ods. 1 a 2 Ústavy SR v spojení s čl. 12 ods. 1 prvá veta a s čl. 12 ods. 2 Ústavy SR.

Právny zástupca predkladateľa podnetu doplnil podnet 29. decembra 1998 tak, že namietol aj porušenie čl. 10 ods. 1 v spojení s čl. 14 Dohovoru.

Dňa 3. mája 1999 doručil právny zástupca predkladateľov podnetu Ústavnému súdu SR doplnok k Stanovám občianskeho združenia „Združenie pre spravodlivé voľby“, z ktorého vyplýva, že rozhodnutím členskej schôdze z 8. februára 1999 sa názov občianskeho združenia zmenil na Občianske oko.

V značnej časti podnetov, ako aj v ich doplnení zo dňa 29. decembra 1998 predkladateľa J. Č. a Združenie pre spravodlivé voľby zamerali svoju argumentáciu na odôvodnenie príčin opodstatňujúcich prijatie ich podnetov na konanie pred Ústavným súdom SR. Okrem iného uviedli: „Je nesporné, že popri štátnych orgánoch a orgánoch územnej samosprávy právny poriadok SR predpokladá aj existenciu ďalších orgánov verejnej správy, t. j. orgánov, ktorým platné právo zveruje právomoc autoritatívne rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických či právnických osôb v oblasti verejnej správy, pričom dotknuté osoby nie sú v rovnoprávnom postavení s orgánmi verejnej správy a obsah rozhodnutia týchto orgánov nezávisí od ich vôle. Aj takéto orgány sú pasívne legitimované k účastenstvu v takomto konaní.

Podľa čl. 46 ods. 2 ústavy: „Kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.“

V konaní o podnete možno preskúmať aj rozhodnutie orgánu verejnej správy, ktoré nie je rozhodnutím ústredného orgánu štátnej správy, miestneho orgánu štátnej správy ani orgánu územnej samosprávy; ak

- a) toto rozhodnutie sa týka základných práv a slobôd;
- b) preskúmanie tohto rozhodnutia je vylúčené z právomoci všeobecného súdu.“

Ústavný súd SR pripísal tejto časti podnetu zásadný význam. V čase podania podnetu už Ústredná volebná komisia SR fakticky neexistovala. Jej právomoci neboli prevedené na iný štátny orgán Slovenskej republiky ani na nijaký iný orgán verejnej správy. O namietnutom porušení základného práva Ústavný súd SR mohol rozhodnúť iba v nesporovom konaní.

Ústavný súd SR vyslovil právny názor, podľa ktorého: „Nevyužitie jedného procesného prostriedku nemožno nahrádzať uplatnením iného, zdanlivo použiteľného prostriedku“ (PL. ÚS 34/99). Preto Ústavný súd SR preskúmal, či predkladatelia podnetu nemali iný právny prostriedok vhodný na uplatnenie namietnutého porušenia práva skôr, počas existencie Ústrednej volebnej komisie SR.

Právomoc Ústavného súdu SR konať o ústavných sťažnostiach je vymedzená taxatívne. „Ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach proti právoplatným rozhodnutiam ústredných orgánov štátnej správy, miestnych orgánov štátnej správy a orgánov územnej samosprávy, ktorými boli porušené základné práva a slobody občanov, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd“ (čl. 127 Ústavy SR). Ústredná volebná komisia SR je orgánom verejnej správy (PL. ÚS 15/98). Jej rozhodnutie nemôže byť predmetom konania podľa čl. 127 Ústavy SR.

Preskúmanie rozhodnutia Ústrednej volebnej komisie vydaného podľa § 32 zákona č. 80/1990 Zb. v znení neskorších predpisov je podľa § 248 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku vylúčené z právomoci všeobecných súdov. Porušenie práva zaručeného čl. 26 Ústavy SR v okolnostiach prípadu predkladateľa podnetu mohli namietnuť len v konaní o podnete podľa čl. 130 ods. 3 Ústavy SR.

V nesporovom konaní orgán súdnej moci potvrdzuje právo oprávnenej osoby. Ústavný súd SR v konaní o predložennom podnete prihliadol aj na deklaratórnosť rozhodnutí, ktoré môže prijať v konaní o podnete a podnet prijal na konanie.

Zákon č. 38/1993 Z. z. v znení neskorších predpisov v § 31a ods. 2 ustanovil: „Ak tento zákon neustanovuje inak a povaha veci to nevyklučuje, použijú sa na konanie pred Ústavným súdom primerane ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku alebo Trestného poriadku.“

Podľa § 112 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku: „V záujme hospodárnosti konania môže súd spojiť na spoločné konanie veci, ktoré sa u neho začali a skutkove spolu súvisia alebo sa týkajú tých istých účastníkov.“

V konaní o podnete J. Č. vedenom pod sp. zn. II. ÚS 9/99 a o podnete Združenia pre spravodlivé voľby vedenom pod sp. zn. II. ÚS 10/99 išlo o veci, ktoré skutkove spolu súvisia, pretože sa týkajú rozhodnutia Ústrednej volebnej komisie o neudelení akreditácie pre domácich pozorovateľov organizovaných v rámci projektu Občianske oko '98. Ústavný súd SR uznesením z 19. januára 1999 podnet J. Č. a podnet Združenia pre spravodlivé voľby spojil na spoločné konanie.

Za účastníka konania, ktorý porušil práva priznané Ústavou SR a Dohovorom označili predkladatelia oboch podnetov Ústrednú volebnú komisiu. Ústredná volebná komisia ako orgán verejnej moci po splnení úloh spojených s voľbami do Národnej rady Slovenskej republiky zanikla. Ústavný súd SR preto listom z 27. januára 1999 požiadal ministra vnútra Slovenskej republiky Ing. Ladislava Pittnera, CSc., aby sa vyjadril k priznaniu postavenia vedľajšieho účastníka v uvedenom konaní. Minister vnútra Slovenskej republiky listom č. p. KM – 404/99 dňa 10. februára 1999 Ústavnému súdu SR oznámil, že v konaní o podanom podnete nemôže byť účastníkom konania, a preto sa k nemu ani nevyjadril.

Právny zástupca predkladateľov podnetu JUDr. J. H. na výzvu Ústavného súdu SR z 3. júna 1999 listom doručeným 9. júna 1999 oznámil, že v konaní o podnete netrvá na ústnom pojednávaní. Ústavný súd SR uskutočnil spoločné konanie o podnetoch na neverejnom zasadnutí senátu 16. júna 1999 a o veci rozhodol.

## II.

### **NÁMIETKA PORUŠENIA ČL. 26 ODS. 1 A 2 ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY**

Združenie pre spravodlivé voľby namietlo porušenie svojich práv zaručených čl. 26 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 Ústavy SR a čl. 10 ods. 1 v spojení s čl. 14 Dohovoru rozhodnutím Ústrednej volebnej komisie ako právnická osoba a J. Č. namietol porušenie týchto práv ako fyzická osoba, ktorá sa mala ako pozorovateľ podieľať na realizácii projektu Občianske oko '98.

Dňa 11. septembra 1998 rozhodla Ústredná volebná komisia o odmietnutí žiadosti Združenia pre spravodlivé voľby o udelenie povolenia podľa § 32 volebného zákona pre domácich pozorovateľov organizovaných v rámci projektu Občianske oko '98. Toto svoje rozhodnutie Ústredná volebná komisia nijako neodôvodnila a predkladateľovi žiadosti ho doručila až dodatočne.

Predkladatelia podnetu namietli, že uvedeným postupom Ústrednej volebnej komisie došlo k zásahu do práva domácich pozorovateľov na informácie zaručeného čl. 26 ods. 1 a 2 Ústavy SR. Tento zásah podľa názoru predkladateľov podnetu pritom nemožno hodnotiť ako v demokratickej spoločnosti nevyhnutný na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku či ochranu verejného zdravia a mravnosti. Práve naopak, keďže parlamentné voľby sú základným mechanizmom transferu štátnej moci od občanov (ako jej nositeľov) na štátne orgány (ako jej vykonávateľov), občania majú nesporný záujem monitorovať, či tieto voľby prebiehajú v súlade s právnym poriadkom. Občianske monitorovanie volieb prispieva k demokratickému, spravodlivému a transparentnému priebehu volebného procesu, ako i k dôveryhodnosti volebných výsledkov smerom k občanom SR i smerom k zahraničiu. Podľa tvrdenia predkladateľov podnetu ako podporný argument možno v tejto súvislosti využiť poukaz na medzinárodnoprávne dokumenty politickej povahy. Podľa bodu 8 Kodaňského dokumentu KBSE zo dňa 19. 6. 1990 (na ktorý sa odvolala samotná Ústredná volebná komisia vo svojom uznesení o akreditácii pozorovateľov OBSE): „Účastnícke štáty sa zhodujú na tom, že účasť pozorovateľov, ako zahraničných, tak i národných, môže napomáhať volebnému procesu v štátoch, v ktorých sa uskutočňujú voľby. Pozývajú preto pozorovateľov z iných

účastníckych štátov KBSE a príslušné súkromné inštitúcie a organizácie, ktoré budú mať záujem pozorovať priebeh národných volieb v rozsahu povolenom zákonom.“

Predkladatelia podnetu ďalej uviedli, že Ústredná volebná komisia sa navyše pri posudzovaní žiadosti Združenia pre spravodlivé voľby vôbec nezaoberala podmienkami stanovenými v čl. 26 ods. 4 Ústavy SR a rozhodla o jej odmietnutí bez riadneho zistenia okolností prípadu opodstatňujúcich takýto postup, ako i bez identifikácie účelu, kvôli ktorému obmedzila právo zaručené v čl. 26 ods. 1 a 2 Ústavy SR. Treba len dodať, že takýto účel ani neexistuje – povolenie účasti domácich pozorovateľov na voľbách totiž nemôže ohroziť práva a slobody iných, bezpečnosť štátu, verejné zdravie a mravnosť ani verejný poriadok. Ústredná volebná komisia totiž obdržala len dve žiadosti o akreditáciu domácich pozorovateľov, čiže povolenie účasti členov predmetných organizácií pri zratúvaní hlasov by nemohlo spôsobiť ani technické problémy a s tým súvisiace eventuálne ohrozenie verejného poriadku.

K prípadnému protiargumentu, že príslušné zákony zabezpečujú riadne informovanie o výsledkoch volieb, podnecovateľ uviedol, že predmetom podania nie je výhrada voči spôsobu informovania občanov o výsledkoch volieb, ale námietka voči postupu kompetentného orgánu, ktorý zamedzil prístup k informáciám a občianskej kontrole priebehu volieb a hlavne procesu zratúvania hlasov. História pozná príklady manipulácie voľbami práve v súvislosti s touto činnosťou, a to aj v krajinách, kde je kontrola zabezpečená nomináciou členov volebných komisií súťažiacimi politickými stranami. Preto v skutočne demokratickej krajine by občianska kontrola nemala byť znemožnená práve pri tomto chýlostivom procese.

V dôsledku uvedených skutočností predkladatelia podnetu namietli, že Ústredná volebná komisia porušila vo vzťahu k domácim pozorovateľom organizovaným v rámci projektu Občianske oko '98 právo na informácie, ktoré im priznáva čl. 26 ods. 1 a 2 Ústavy SR.

Podľa čl. 26 ods. 1 Ústavy SR: „Sloboda prejavu a právo na informácie sú zaručené.“

Podľa čl. 26 ods. 2 prvá veta Ústavy SR: „Každý má právo ... slobodne vyhľadávať, prijímať a rozširovať idey a informácie bez ohľadu na hranice štátu.“

Ústavný súd SR pri uplatňovaní Ústavy SR opakovane vyslovil názor, že ustanovenia Ústavy SR sa vysvetľujú a uplatňujú vo vzájomnej súvislosti všetkých relevantných noriem (II. ÚS 31/97; PL. ÚS 13/97; PL. ÚS 15/98). V okolnostiach prípadu ide predovšetkým o ustanovenia čl. 26 ods. 4 a 5 Ústavy SR: „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“ (čl. 26 ods. 4). „Štátne orgány a orgány územnej samosprávy majú povinnosť primeraným spôsobom poskytovať informácie o svojej činnosti v štátnom jazyku. Podmienky a spôsoby vykonania ustanoví zákon“ (čl. 26 ods. 5).

Predpokladom demokratického uplatňovania moci v modernej spoločnosti je informovanosť jednotlivých občanov o veciach verejného záujmu. Informovanosť jednotlivcov sa zabezpečuje dvoma spôsobmi. Osoby majú právo na sprostredkované informácie, ktoré im poskytujú masmédiá. Zároveň majú právo na informácie od orgánov verejnej moci. Článkom 26 ods. 5 Ústavy SR sa neobmedzuje prístup osôb k informáciám v tom zmysle, že občania nemajú právo na informácie od iných orgánov ako od štátnych orgánov a od orgánov územnej samosprávy. Článkom 26 ods. 1 Ústavy SR sa zaručuje právo na informácie bez obmedzenia podľa subjektov verejnej moci. Všetky orgány majú povinnosť správať sa tak, aby nemarili právo občanov zaručené čl. 26 ods. 1 a 2 Ústavy SR. Článkom 26 ods. 5 Ústavy SR sa zaručuje vyššia kvalita práva na informácie, pretože Ústava SR štátnym orgánom a orgánom územnej samosprávy v rozsahu zákona ukladá povinnosť vlastnou činnosťou rozširovať a poskytovať informácie o svojej činnosti v štátnom jazyku. Túto povinnosť nemajú iné orgány verejnej moci.

Ústava SR prostredníctvom práva na informácie vytvára tri skupiny informácií. Prvú predstavujú informácie, ktoré štátne orgány a orgány územnej samosprávy musia predložiť oprávneným osobám. Druhú skupinu tvoria informácie, ktoré štátne orgány ani iné orgány

verejnej moci nemusia predložiť oprávneným osobám, ale musia strpieť prístup k nim, ak oprávnené osoby uplatnia svoje právo na informácie. Tretiu skupinu informácií tvoria informácie, ktoré nemožno zverejniť, pretože ide o informácie podliehajúce úprave čl. 26 ods. 4 Ústavy SR.

Ústava SR neobmedzuje právo na informácie z hľadiska predmetu tohto práva, teda neustanovuje pozitívny výpočet informácií, ktoré oprávnená osoba môže vyhľadávať, prijímať a rozširovať, ani neurčuje negatívny výpočet informácií, ktoré nemožno vyhľadávať, prijímať a rozširovať. Predmetom práva na informácie môžu byť všetky informácie, pokiaľ nejde o informácie podliehajúce obmedzeniu čl. 26 ods. 4 Ústavy SR.

Súčasťou práva zaručeného čl. 26 ods. 1 a 2 Ústavy SR je nepochybne aj právo fyzickej osoby vyhľadávať, prijímať a v nadväznosti na to ďalej rozširovať informácie o priebehu parlamentných volieb prostredníctvom prítomnosti v miestnosti, kde okrsková volebná komisia zráta odovzdané hlasy.

Skutočným primárnym cieľom predkladateľov podnetu v súvislosti s účasťou jeho pozorovateľov pri zratúvaní hlasov vo volebných miestnostiach bolo zabezpečiť samotnou fyzickou prítomnosťou nezávislých školených občanov zákonný priebeh volieb, ale najmä férové zratúvanie hlasov. Je nepochybné, že v prítomnosti takýchto osôb by sa stali prípadné manipulácie pri zratúvaní hlasov omnoho menej pravdepodobnými. Zároveň by fyzická prítomnosť pozorovateľov bola znamenala aj reálnu hrozbu pre členov volebných komisií, že prípadné zistené manipulácie budú zverejnené. I keď primárnym cieľom predkladateľov podnetu v skutočnosti nebolo vyhľadávanie a prijímanie informácií o procese zratúvania hlasov, v druhom pláne je tento cieľ nepochybne daný. V tejto súvislosti nemožno stratiť zo zreteľa niektoré písomné dôkazy predložené predkladateľmi podnetu, z ktorých je zrejmý úmysel vyhľadávať, prijímať a rozširovať informácie o voľbách. Vyplýva to z cieľov predkladateľov podnetu zakotvených v čl. II priložených stanov a celkom jednoznačne zo žiadosti predkladateľov podnetu zo dňa 4. septembra 1998 adresovanej predsedníčke Ústrednej volebnej komisie.

Predkladatelia podnetu namietli porušenie svojho práva na informácie Ústrednou volebnou komisiou SR. Nakladanie s informáciami, ktoré namietli, je predmetom výslovnej úpravy § 32 zákona č. 80/1990 Zb. v znení neskorších predpisov.

Podľa § 32 volebného zákona: „V miestnosti, kde okrsková volebná komisia zráta hlasy, majú právo byť prítomní členovia volebných komisií a komisií vyššieho stupňa a pracovníci ich odborných (sumarizačných) útvarov, ako aj osoby, ktorým na to dala povolenie Ústredná volebná komisia.“

Subjektívne právo byť prítomný v miestnosti, kde okrsková volebná komisia zráta hlasy, majú priamo zo zákona členovia volebných komisií a komisií vyššieho stupňa, ako aj pracovníci ich odborných (sumarizačných) útvarov. Ďalšie osoby môžu takéto subjektívne právo získať len povolením Ústrednej volebnej komisie. Rozhodnutie o odmietnutí tohto povolenia je zásahom do práva na informácie zaručeného čl. 26 ods. 1 a 2 Ústavy SR, a ako také musí spĺňať podmienky stanovené v čl. 26 ods. 4 Ústavy SR.

V namietnutých okolnostiach prípadu sa v miestnosti, kde okrsková volebná komisia zráta hlasy, mali stretnúť dve skupiny fyzických osôb. Prvú predstavovali členovia volebných komisií a pracovníci ich odborných útvarov. Účelom ich prítomnosti v miestnosti určenej na zrátanie hlasov nebolo uplatnenie práva na informácie, ale plnenie povinností ustanovených volebným zákonom. Druhú skupinu osôb prítomných v miestnosti určenej na zrátanie hlasov mali tvoriť predkladatelia podnetu uplatňujúci právo na informácie podľa čl. 26 Ústavy SR.

Právo na informácie sa nezaručuje ako absolútne právo nadradené nad ostatné ústavné práva a slobody. Všetky základné práva a slobody sa chránia len v takej miere a v rozsahu, dokiaľ uplatnením jedného práva alebo slobody nedôjde k neprimeranému obmedzeniu, či dokonca popretiu iného práva alebo slobody (PL. ÚS 7/96). Ochrana uplatnenia volebného práva občanov a ochrana verejného poriadku v miestnostiach určených na zrátanie hlasov by mohli byť dôvodmi verejného záujmu, kvôli ktorým by sa

obmedzilo uplatnenie práva na informácie prostredníctvom prítomnosti v miestnosti, kde volebná komisia zráta hlasy.

Slovenská republika čl. 26 Ústavy SR zaručila právo vyhľadávať, prijímať a rozširovať idey a informácie. Súčasťou takto ustanoveného ústavného režimu je povinnosť orgánu rozhodujúceho o uplatnení práva na informácie preskúmať, či existujú príčiny pre obmedzenie práva na informácie.

Ústredná volebná komisia nemôže uplatňovať svoju právomoc vyplývajúcu z § 32 volebného zákona podľa voľnej úvahy, ale len v intenciách čl. 26 ods. 4 Ústavy SR.

Ústredná volebná komisia teda môže uplatniť svoju zákonom priznanú právomoc a rozhodnúť o odmietnutí povolenia podľa § 32 volebného zákona len vtedy, ak je takýto postup v demokratickej spoločnosti nevyhnutný na dosiahnutie aspoň jedného z legitímnych cieľov taxatívne vymenovaných v čl. 26 ods. 4 Ústavy SR. Zároveň – v zmysle právneho názoru Ústavného súdu SR – zásah do práva podľa čl. 26 ods. 1 a 2 Ústavy SR nemožno vykonať preventívne, bez riadneho zistenia okolností prípadu opodstatňujúcich jeho uplatnenie, ani bez identifikácie účelu, kvôli ktorému sa obmedzí právo zaručené čl. 26 ods. 1 a 2 v konkrétnom prípade (II. ÚS 28/96).

Ústredná volebná komisia nepreskúmala, či v okolnostiach prípadu existujú príčiny, kvôli ktorým verejný záujem opodstatňuje obmedziť uplatnenie práva spôsobom, ktorým ho zamýšľali uplatniť predkladatelia podnetu. Týmto postupom Ústredná volebná komisia zanedbala svoju povinnosť, ktorej splnenie predstavuje záruku ochrany práva na informácie podľa čl. 26 Ústavy SR. **Právo zaručené predkladateľom podnetu čl. 26 ods. 1 a 2 Ústavy SR porušené bolo.**

### III.

#### NÁMIETKA PORUŠENIA ČL. 26 ODS. 1 A 2 V SPOJENÍ S ČL. 12 ODS. 1 PRVÁ VETA A S ČL.12 ODS. 2

## ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Predkladatelia podnetu namietli porušenie práva zaručeného čl. 26 Ústavy SR v spojení s čl. 12 ods. 1 prvá veta a čl. 12 ods. 2 Ústavy SR.

Podľa čl.12 ods. 1 prvá veta Ústavy SR: „Ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach.“

Podľa čl. 12 ods. 2 Ústavy SR: „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.“

Túto námietku predkladatelia podnetu odôvodnili tak, že citované ustanovenia Ústavy SR zakotvujú zásadu rovnosti v právach (čl. 12 ods. 1 prvá veta) a zákaz diskriminácie v oblasti základných práv a slobôd (čl. 12 ods. 2). Z týchto ustanovení podľa názoru predkladateľov podnetu nevyplýva požiadavka absolútnej rovnosti všetkých ľudí vo všetkých právach. Ich naplnenie však vyžaduje, aby rozlišovanie pri poskytovaní prístupu k jednotlivým právam nebolo prejavom ľubovôle, ale aby bolo rozumne a objektívne ospravedlniteľné.

Dňa 4. septembra 1998 rozhodla Ústredná volebná komisia o udelení povolenia podľa § 32 volebného zákona pozorovateľom OBSE. Dňa 11. septembra 1998 odmietla Ústredná volebná komisia udeliť povolenie podľa § 32 volebného zákona domácim pozorovateľom organizovaným v rámci projektu Občianske oko '98. Kým pozorovateľom OBSE bolo rozhodnutím Ústrednej volebnej komisie umožnené uplatniť právo na informácie, domácim pozorovateľom sa rozhodnutím Ústrednej volebnej komisie toto právo uplatniť znemožnilo.

V dôsledku uvedeného postupu Ústrednej volebnej komisie podľa názoru predkladateľov podnetu došlo teda k vytvoreniu nerovnosti v prístupe k právu na informácie, a to medzi pozorovateľmi OBSE na jednej strane a domácimi pozorovateľmi na strane druhej. Zároveň tým Ústredná volebná komisia zvýhodnila vo vzťahu k právu na informácie pozorovateľov OBSE, resp. znevýhodnila domácich pozorovateľov.

Predkladatelia podnetu nepredložili ani nenavrhlí dôkazy o tom, že príčinou, kvôli ktorej Ústredná volebná komisia odmietla žiadosť domácich pozorovateľov o akreditáciu, boli pohlavie, rasa, farba pleti alebo akýkoľvek ďalší dôvod, podľa ktorého sa zaručuje, že pre príslušnosť k určitej skupine sa neporuší rovnosť ľudských bytostí v právach a povinnostiach. Predkladatelia podnetu síce predstavovali skupinu, ale išlo o skupinu vytvorenú podľa kritérií bez príčinnej súvislosti s účelom úpravy čl. 12 ods. 2 Ústavy SR. Preto správaním Ústrednej volebnej komisie nemohlo dôjsť k namietnutému porušeniu čl. 12 ods. 2 Ústavy SR.

Ústavný súd SR nepokladal za nevyhnutné preskúmať námietku porušenia prvej vety čl. 12 ods. 1. Predkladatelia podnetu ani v tejto časti podnetu nepredložili ani nenavrhlí potrebné dôkazy v prospech svojej námietky. Vzhľadom na zistené porušenie čl. 26 ods. 1 a 2 Ústavy SR Ústavný súd SR nepokladal za potrebné ďalej preskúmať námietku porušenia prvej vety čl. 12 ods. 1 Ústavy SR.

#### IV.

### **NÁMIETKA PORUŠENIA ČL. 10 ODS. 1 V SPOJENÍ S ČL. 14 DOHOVORU O OCHRANE ĽUDSKÝCH PRÁV A ZÁKLADNÝCH SLOBÔD**

Predkladatelia podnetu spojili námietku porušenia Ústavy SR aj s námietkou porušenia čl. 10 ods. 1 a čl. 14 Dohovoru.

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.“

Podľa čl. 10 ods. 2 Dohovoru: „Výkon týchto slobôd, pretože zahŕňa aj 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, predchádzania nepokojom a zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky, ochrany povesti alebo práv iných osôb, zabráneniu úniku dôverných informácií alebo zachovania autority a nestrannosti súdnej moci.“

Ústava SR umožňuje výraznejšie oddeliť slobodu prejavu od práva na informácie. Pri uplatňovaní Dohovoru oba prvky viac splývajú. Pre uplatnenie práva na informácie má bezprostredný význam judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva vo veciach ochrany slobody prejavu.

Európsky súd pre ľudské práva potvrdil, že právo na informácie zahŕňa i právo na informácie o veciach verejného záujmu (napr. *The Sunday Times Case*, 1979, A 30, s. 40, § 65), a to i o veciach týkajúcich sa parlamentných volieb (napr. *Case of Bowman v. The United Kingdom*, 1998,141/1996/762/959). Judikatúra orgánov Rady Európy sa však zatiaľ nevyjadřila k otázke, či je súčasťou medzinárodného štandardu uplatnenia čl.10 Dohovoru aj právo byť prítomný pri zrátaní hlasov odovzdaných v parlamentných voľbách.

Podľa čl. 60 Dohovoru: „Nič v tomto Dohovore sa nebude vykladať tak, akoby obmedzovalo alebo rušilo ľudské práva a základné slobody, ktoré môžu uznať zákony každej Vysokej zmluvnej strany alebo každý iný dohovor, ktorého je stranou“.

Podľa Európskeho súdu pre ľudské práva: „Dohovor, ako sa uvádza najmä v jeho čl. 60, nikdy neukladá orgánom zmluvných krajín povinnosť obmedziť práva a slobody, ktoré sa zaručujú podľa Dohovoru. V konkrétnom prípade čl. 10 ods. 2 ich nenúti, aby uložili obmedzenia alebo sankcie v oblasti slobody prejavu“ (*Handyside Case*, 1976, A 24, s. 26).

Národné orgány majú možnosť slobodne sa vyjadriť k uplatneniu Dohovoru na svojom území. Orgány Rady Európy môžu toto vyjadrenie prijať alebo poprieť, ak dostanú sťažnosť namietajúcu porušenie Dohovoru pri jeho uplatnení na území členského štátu. Slovenská republika potvrdila svoju viazanosť Dohovorom, ktorý ratifikovala a uverejnila predpísaným spôsobom. Ak špecifikácia práva alebo slobody zaručených Dohovorom na konkrétnu situáciu vyplýva z medzinárodného štandardu uplatnenia Dohovoru, je ním Slovenská republika viazaná. Ak medzinárodný štandard neexistuje, úlohou orgánov Slovenskej republiky je spresniť podmienky, za ktorých sa v Slovenskej republike zaručuje ochrana práv a slobôd priznaných podľa Dohovoru (II. ÚS 28/96).

Pre konanie o námietke porušenia práv zaručených Dohovorom v prospech predkladateľov podnetu Ústavný súd SR musel vziať do úvahy rozdiel v definícii práva na informácie podľa Ústavy SR a podľa Dohovoru. Kým Ústava SR v čl. 26 ods. 2 zakotvuje právo slobodne vyhľadávať, prijímať a rozširovať informácie, Dohovor podľa čl. 10 ods. 1 chráni právo prijímať a rozširovať informácie. Rozdiel je v tom, že ústavná ochrana sa vzťahuje aj na vyhľadávanie informácií, a nie len na ich prijímanie a rozširovanie, ako je to podľa Dohovoru. Preto zásadný význam má otázka, či je rozdiel medzi oboma definíciami, alebo či ide o to, že pojem prijímania informácií zakotvený v čl. 10 ods. 1 Dohovoru obsahuje v sebe aj implicitné právo informácie vyhľadávať.

Európska komisia pre ľudské práva vo veci *Nederlandse Omroepprogramma Stichting c/a Holandsko* (č. 13920/88) postupovala spôsobom, z ktorého možno usudzovať, že podľa názoru Európskej komisie sa pod právom prijímať informácie rozumie aj právo vyhľadávať informácie. Holandské všeobecné sudy v danej veci rozhodli, že Kráľovské holandské futbalové združenie má právo oponovať rozhlasovému a televíznemu vysielaniu prenosov z futbalových stretnutí ním organizovaných. Rovnako má právo podmieniť povolenie na prenosy zaplatením určitej finančnej čiastky. Holandská nadácia pre vysielanie programov, ktorá bola sťažovateľom v tejto veci pred Európskou komisiou, bola toho názoru, že holandské sudy porušili právo na informácie vyplývajúce z čl. 10 ods. 1 Dohovoru, keď priznali futbalovému združeniu právo prenosy nedovoliť, prípadne viazať

ich na finančné protiplnenie. Európska komisia síce rozhodla, že sťažnosť je nepodložená, ale z dôvodu, že futbalové stretnutia, ktoré sú predmetom sporu, sa usporadúvajú súkromnou organizáciou, vstup je upravený podmienkami stanovenými súkromným právom, a preto holandská vláda nebola povinná podľa čl. 10 ods. 1 Dohovoru zaistiť prostredníctvom svojich súdov právo na slobodné vysielanie rozhlasových a televíznych prenosov z týchto futbalových stretnutí. Komisia teda nespochybnila sťažnosť preto, že ochrana poskytovaná čl. 10 ods. 1 Dohovoru by sa nevzťahovala na vyhľadávanie informácií. Možno usúdiť, že Komisia prijala domnienku, že právo na prijímanie informácií zahŕňa v sebe aj právo na ich vyhľadávanie.

Podľa čl. 10 ods. 2 Dohovoru je právo na informácie obmedziteľné z viacerých dôvodov ako podľa čl. 26 ods. 4 Ústavy SR.

Ak Dohovor umožňuje obmedziť základné právo alebo slobodu z viacerých právnych dôvodov ako Ústava SR, Ústavný súd SR v konaní o námietke porušenia Dohovoru prihliada na rozdiely v režime ochrany základného práva alebo slobody. V okolnostiach prípadu za právne významnú možno pokladať predovšetkým možnosť obmedzenia práva na informácie v záujme zabránenia úniku dôverných informácií. Informácie o dodržaní Ústavy SR a zákona pri zrátaní hlasov a preskúmaní platnosti hlasovacích lístkov sotva môžu mať povahu dôverných informácií. Predkladatelia podnetu sa ani nedostali do sporu s Ústrednou volebnou komisiou o to, či príčinou vylučujúcou ich prítomnosť pri zrátaní hlasov je ochrana dôverných informácií. Ústredná volebná komisia sa vôbec nezaoberala otázkou, či žiadosť predkladateľov podnetu musí odmietnuť kvôli ochrane záujmov chránených čl. 10 ods. 2 Dohovoru. **Tým, že Ústredná volebná komisia nepreskúmala splnenie podmienok určených čl. 10 ods. 2 Dohovoru, porušila právo na informácie podľa čl. 10 ods. 1, keď odmietla žiadosť predkladateľov podnetu. Toto rozhodnutie totiž nebolo nevyhnutné v demokratickej spoločnosti na dosiahnutie akéhokoľvek z legitímnych cieľov vymenovaných v čl. 10 ods. 2 Dohovoru.**

Ako poslednú predkladatelia podnetu uplatnili námietku porušenia čl. 14 Dohovoru, a to v spojení s čl. 10 tohto dokumentu.

Podľa čl. 14 Dohovoru: „Užívanie práv a slobôd priznaných týmto Dohovorom sa musí zabezpečiť bez diskriminácie založenej na akomkoľvek dôvode, ako je pohlavie, rasa, farba pleti, jazyk, náboženstvo, politické alebo iné zmýšľanie, národnostný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnostnej menšine, majetok, rod alebo iné postavenie.“

Podľa Európskeho súdu pre ľudské práva nemožno ustanovenie čl. 14 Dohovoru namietat' samostatne, ale len v spojení s takým ustanovením Dohovoru alebo jeho dodatkových protokolov, ktoré priznáva osobitné právo či slobodu (ďalej len „hmotnoprávne ustanovenie“). Pokiaľ Súd zistí porušenie samotného hmotnoprávneho ustanovenia, nemusí už skúmať aj porušenie tohto ustanovenia v spojení s čl. 14, s výnimkou situácií, keď je očividná nerovnosť v zaobchádzaní podstatným aspektom prípadu. Pokiaľ však Súd nezistí porušenie samotného hmotnoprávneho ustanovenia, t. j. pokiaľ namietané opatrenie spĺňa podmienky pre zásah do príslušného práva alebo slobody, musí ešte prípad preskúmať aj vo vzťahu k čl. 14. Ak namietané opatrenie samo o sebe spĺňa požiadavky hmotnoprávneho ustanovenia, avšak je diskriminačnej povahy nezlučiteľnej s čl. 14, dochádza v jeho dôsledku k porušeniu hmotnoprávneho ustanovenia v spojení s čl. 14 (Marckx Case, 1979, A 31, s.15-16, § 32; Airey Case, 1979, A 32, s.16, § 30).

Ústavný súd SR v konaní o predložennom podnete zistil porušenie práva zaručeného čl. 10 ods. 1 Dohovoru. V dôsledku toho, podľa zaužívaného postupu Európskeho súdu pre ľudské práva, nevznikol dôvod pre preskúmanie podnetu z hľadiska opodstatnenosti namietnutého porušenia čl. 14 Dohovoru.

**P o u č e n i e :** Proti tomuto rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 16. júna 1999