

Odlišné stanovisko sudcu Petra Straku vo veci
sp. zn. PL. ÚS 26/2019

ABSTRAKT

Tak, ako k politickým otázkam (political questions) by sa mal ústavný súd správať zdržanlivo a prenechať ich riešenie zástupcom ľudu, sú aj iné spoločenské vzťahy a otázky, pri ktorých by ústavný súd mal byť zdržanlivý. Tu radím otázky spojené s pokusmi zmeniť zaužívané ústavné zvyklosti, akým je aj moratórium na volebné prieskumy.

Ak je demokracia diskusia, ako povedal Masaryk, tak k nej prirodzene patria aj nepravdy či dezinterpretácie. Volebné moratórium však na prieskumy neefektívne rieši problematiku negatívneho ovplyvňovania elektorátu.

Obavy predkladateľov preskúmaného právneho predpisu sú riešiteľné inými proporcionálnejšími mechanizmami, najmä indikovaním takýchto nežiaducich zistení a promptným vyvodzovaním dôsledkov v konkurenčnom prostredí prieskumných agentúr.

1. V súlade s § 67 ods. 1 zákona o ústavnom súde pripájam k uzneseniu ústavného súdu č. k. PL. ÚS 26/2019 z 26. mája 2021 odlišné stanovisko, ktoré má prevažne povahu doplňujúceho stanoviska (*concurring opinion*).

2. Dôvodom priloženia tohto odlišného stanoviska je snaha o vedenie ústavného diskurzu v širších súvislostiach, ktoré by mohli byť pre účely väčšinového rozhodnutia pléna považované za „odbiehanie od témy“.

3. Volebné moratórium na prieskumy je od porevolučných čias roka 1989 tradične implementovaným inštitútom (k tomu bod 73 nálezu), pričom v behu času bola jeho dĺžka rôzna (7 – 50 dní). Z môjho pohľadu ide o ústavnú zvyklosť, a to preto, že spĺňa oba požadované atribúty, konkrétne *usus longaevus* (dlhodobé užívanie) aj *opinio necessitatis* (všeobecné uznanie). Považujem teda za otázku, či a kedy môže 13 sudcov ústavného súdu vstúpiť tak invazívne do zavedenej ústavnej zvyklosti. Ako správnejšie považujem prenechať otázku budúcnosti tohto inštitútu zástupcom ľudu.

4. V súvislosti s novou zavedenou doktrínou úzkeho vzťahu uvádzam, že nie som zástancom legislatívnej extenzie, resp. legislatívneho optimizmu, keďže každý jeden zákon, aj ten najúprimnejšie myslený, rozširuje penzum právnych predpisov, ktoré musíme poznať a ich neznalosť nás neospravedlňuje. Aby ale nedošlo k interpretačnému nedorozumeniu, podporujem každú dobrú novelizáciu alebo nevyhnutnú kreáciu právnej úpravy, no záleží mi na prehľadnosti právneho poriadku. Pokiaľ je možné zavádzať prehľadnú vnútornú systematiku právnych predpisov, nie je nutné k parciálnym otázkam vytvárať stále nové a „samostatne stojace“ právne predpisy. Doktrína úzkeho vzťahu môže byť do budúcnosti príliš obmedzujúca, v konečnom dôsledku zneprehľadní právny poriadok, čo je paradoxné, keďže kritika legislatívnych prílepkov je v najväčšej miere postavená na tom, že ho zneprehľadňujú.

5. Čo sa týka samotného nálezu, oceňujem jeho spracovanie a *inter alia* spracovanie nadnárodnej komparácie, ktorá má pri rozhodnutí tohto typu bezpochyby svoj význam. Na druhej strane si myslím, že väčšia váha mala byť v danej veci daná férovosti volebnej súťaže, ktorej súčasťou môže byť nanajvýš krátke prieskumové moratórium v záujme možnosti reagovať na záverečné prieskumy namiesto úvah o regulácii nedôveryhodných prieskumov.

6. Na tejto platforme by som chcel uviesť, že neevidujem problém v ústavnej diskonformite ani v prípade zavedenia úpravy, podľa ktorej by došlo k úplnému vypusteniu predvolebného moratória na volebné prieskumy z vôle zákonodarcu. V tejto súvislosti som zaevidoval aktuálnu poslaneckú iniciatívu, pričom ako zásadný zástanca slobody jedinca takúto eventuálnu zmenu legislatívy vnímam ako prirodzený posun v rámci demokratického právneho štátu. Ako som už naznačil, súhlasil som s výrokom nálezu ústavného súdu, keďže som nepovažoval za vhodné, aby k totálnemu zrušeniu moratória na volebné prieskumy pristúpilo plénum ústavného súdu. Považoval som to za *forum internum* zákonodarcu.

7. Súčasťou volebných úvah, formovania volebných názorov, sú volebné prieskumy. Z hľadiska politickej vedy možno upresniť, že volebné prieskumy podľa našej tradície sú v podstate prieskumy verejnej mienky. Pre vec to má ten význam, že naše agentúry len informujú o tom, čo zistili od ľudí. To sa viac blíži faktom. Agentúry neovplyvňujú voličov svojimi názormi, len sprostredkujú ich zistenia, preto je už akokoľvek sporný argument o ovplyvňovaní voličov ešte viac oslabený.

8. Zákonodarca zakázal zverejňovať prieskumy pôvodne na 14 dní, neskôr až 50 dní. Zákaz volebnej kampane a zákaz zverejňovania prieskumov sú súčasťou tzv. volebného ticha (*electoral silence, electoral blackout*), ktorého účelom je upokojenie spoločenskej atmosféry pred voľbami. Účelom (klasického) volebného moratória je podľa volebného nálezu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 13/2011 v zásade relatívne upokojenie vyhrotenej atmosféry pred voľbami a zabránenie šíreniu zvlášť takých náhlych informácií o kandidátoch, na ktoré už nemožno riadne reagovať v kampani. S tým súvisí aj zákaz šírenia týchto informácií v bezprostrednej blízkosti volebných miestností, kde je už volič bezprostredne pred samotnou voľbou a uvažuje nad kandidátom, ktorého si vyberie.

9. Ústavný súd dôležitým nálezom sp. zn. PL. ÚS 15/98 zrušil právnu úpravu, ktorá obmedzovala slobodu prejavu v období volebnej kampane tým, že zakazovala kampaň v súkromných televíziách a rozhlasoch. V náleze akcentoval práve výmenu informácií počas kampane: „*Obdobie volebnej kampane je obdobím zvýšeného záujmu obyvateľstva štátu o verejné veci aj obdobím zvýšeného významu informácií o verejných záležitostiach... 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. Preto štát nemôže zaručovať právo jednotlivca na informácie vytvorením štátneho orgánu s právomocou rozhodovať o pravdivosti informácie, ktorá sa môže prijať, vyhľadať alebo rozšíriť. Ústava v čl. 26 ods. 2 zaručuje právo prijať akúkoľvek informáciu, pravdivú i nepravdivú, a ponecháva na oprávnenej osobe, aby si sama vyhodnotila prijatú informáciu.*“ V náleze sp. zn. PL. ÚS 118/07 ústavný súd v súvislosti s volebným moratóriom pripomenul, že pri posudzovaní volebných nedostatkov je potrebné nepodceňovať voliča, jeho schopnosť sa rozhodovať.

10. V aktuálnej veci bolo z hľadiska testu proporcionality vyplývajúceho z čl. 13 a čl. 26 ústavy nesporné, že zákaz prieskumov (i) spadá pod ochranu slobody prejavu, (ii) má riadny zákonný základ a (iii) už z pojmu „zakazuje zverejňovať“ vyplýva, že pri preskúmvanej norme ide o obmedzenie slobody tlače, televízie a rozhlasu a obdobných entít vrátane prieskumných agentúr zverejňovať prieskumy. Zásah bol umocnený jeho dĺžkou, ktorá bola 50 dní.

11. Sloboda prejavu a slobodné voľby sú základom demokracie, obidve sa podporujú, ale v určitých právnych situáciách je na mieste vzájomné vyvažovanie (PL. ÚS 5/03, PL. ÚS 15/98,

TV Vest As & Rogaland Pensjonistparti proti Nórsku, § 61; Bowman proti Spojenému kráľovstvu, rozsudok veľkého senátu, § 42 – § 43). Sloboda prejavu môže byť vyvažovaná vnútornými ustanoveniami ústavy, akým je čl. 31 ústavy, prípadne čl. 1 ods. 1 ústavy – princípom demokracie.

12. Zákon o volebnej kampani zaviedol 14-dňové moratórium, hoci vo vládnom návrhu bola pôvodne navrhovaná dĺžka 21 dní. Dôvodová správa uvádza nasledujúce dôvody: *„Zverejňovanie výsledkov volebných prieskumov sa stále častejšie objavuje v prostriedkoch masovej komunikácie. Tejto činnosti sa venujú najmä renomované inštitúcie vykonávajúce túto činnosť na všeobecne uznávaných princípoch. Vo verejnosti však rezonuje, že za prieskumami verejnej mienky sú neraz ťažko identifikovateľné subjekty a médiá vyjadrujú prostredníctvom odborníkov rôzne názory na ich objektivitu. Často sa hovorí v tomto smere aj o účelových objednávkach. Keďže ide o jeden z významných spôsobov ovplyvňovania voličov, ktorý nadobúda význam najmä v čase približujúcich sa volieb, ustanovuje sa moratórium aj na túto činnosť.“*

13. Podľa môjho názoru samotná skutočnosť, že niektoré prieskumy môžu byť sporné, nie je dôvodom na zákaz všetkých prieskumov. Takýto cieľ nie je z hľadiska ústavnosti presvedčivý. Tento problém je riešiteľný ústavne menej invazívnymi spôsobmi. Zákon o volebnej kampani už stanovuje v § 15, že každý, kto vedie volebnú kampaň, podľa tohto zákona je povinný zabezpečiť, aby odvysielaná politická reklama, zverejnená platená inzercia, zverejnené volebné plagáty a všetky ďalšie spôsoby vedenia volebnej kampane obsahovali údaje o objednávateľovi a dodávateľovi v rozsahu meno, priezvisko a obec trvalého pobytu, ak ide o fyzickú osobu, a názov a sídlo a identifikačné číslo organizácie, ak ide o právnickú osobu; to isté sa vzťahuje aj na prezentáciu predvolebných prieskumov a volebných prieskumov verejnej mienky. Podľa môjho názoru je na zváženie stanoviť povinnosť, aby boli navyše zverejňované metodiky prieskumu a iné sociologicky relevantné parametre. Tým sa môže stať diskusia o parametroch prieskumu vecnejšia, podporujúcejšia férovú politickú súťaž. Navyše, zákaz zverejňovania nezabraňuje iným spôsobom distribúcií prieskumov, čo ešte oslabuje zmysel zákazu.

14. Rozumiem obavám zákonodarcu, ktorého zámerom bolo predísť skresľujúcim prieskumom z hľadiska proporcionálnejšieho riešenia, ak by prieskumná agentúra začala používať metódy, ktoré by skresľovali samotné výsledky práce. Tu je úloha štátu vytvoriť kontrolné mechanizmy s cieľom indikovania týchto rizík. Takáto indikácia musí mať jednoznačne vplyv na reputáciu takejto prieskumnej agentúry s tým, že logickým dôsledkom by malo byť využívanie iných agentúr, keďže aj realizácia prieskumu sa vykonáva v konkurenčnom prostredí.

15. Žijeme vo svete, kde majú veľkú moc okrem politikov aj samotné médiá. Keď sa predvolebný prieskum verejnej mienky realizuje, bez jeho prezentácie v masovokomunikačných prostriedkoch by strácal svoj zmysel a účel. Realizuje sa totiž najmä preto, aby elektorát vedel, ako to „predbežne vyzerá“. Aby to ale čitateľ nepochopil zle, som veľkým zástancom slobody médií a osobitne akcentujem, že práve vďaka tejto slobode boli odhalené kľúčové spoločenské problémy. Inak povedané, sloboda médií je slobodou nezastupiteľnou a je potrebné ju ochraňovať.

16. Na druhej strane, ako to už býva, s veľkou mocou ide ruka v ruke aj veľká zodpovednosť. Rozumiem obave z možného *last minute* ovplyvnenia elektorátu. Platí však, že

taktika voliča musí mať taktiež svoje miesto vo volebnom procese, a teda nie je ju možné považovať za niečo neprípustné ergo ústavne neakceptovateľné. Preferencie a inklinácie voličov sú rôzne, pričom ak od nich očakávame racionálne rozhodnutie, práve zamlčanie prieskumov spôsobuje presný opak. Čo je teda lepšie, keď do volebného rozhodovania vstúpia alebo nevstúpia relevantné informácie (hoci na poslednú chvíľu)? Ak informácie a relevantné dáta do verejného priestoru nevstúpia, konšpirácie majú a budú mať navrch. Ak korektné prieskumy k dispozícii budú, konšpirácie ťahajú za kratší koniec.

17. Preskúmaná norma v časti 50-dňového moratória volebné prieskumy prakticky vylučovala. Ide o polovicu volebnej kampane a o tú časť, kde sa kumuluje súťaž politických síl. Nemohla tak rozumne naplniť iný rozumný cieľ, ktorý by mal ústavnú oporu. Medzi testovanou normou a prípadným cieľom tak chýbala racionálna väzba.

18. Aj napriek tomu, že volebné moratórium na prieskumy má povahu ústavnej zvyklosti, spoločenský posun môže spôsobiť, že dôjde rozhodnutím ústavodarcu k jeho úprave. Nevidím v tom žiaden ústavnoprávny problém, práve naopak, pôjde o reakciu, ktorá bude prejavom modernity slovenskej konštitucionalistiky, čo je potrebné v každom prípade oceniť. A keď sa k tomu dopracuje myšlienka o nedeli a čaru jej ticha, môže to mať svoju hodnotu.

V Košiciach 26. mája 2021

Peter Straka
sudca