

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

Sloboda prejavu a právo na informácie v teórii a praxi ústavného práva Slovenskej republiky

Ján Drgonec

Sloboda prejavu v ústavnom práve socialistických štátov formálne nebola popretá. Ústavy ju zaručovali, aj keď občas v svojráznej podobe. Takmer štandardné, ale aj exotické ústavné formulácie sa negovali praxou, ktorá dala slobode prejavu príchut' zakázaného ovocia. V nemalej časti populácie sa vypestovali pocity Belikova stvoreného A. P. Čechovom,¹ v inej časti obyvateľstva zas nebolo ďaleko k stotožneniu zakázaného s vynikajúcim, či aspoň dobrým. Všetky deformácie slobody prejavu sa nezrútili s pádom socializmu, ani s prijatím nových formulácií ústavy. Až presun ústavných noriem do fázy aplikácie práva je mierkou zvládnutia zmien vo vnímaní a využívaní slobody prejavu v prospech demokracie. Nasledujúce riadky naznačujú, ako sa tomuto procesu darí v Slovenskej republike.

SÚVISLOSTI A NESÚLADY ÚSTAVNEJ ÚPRAVY

Základnou ústavnou normou pre slobodu prejavu je článok 26 Ústavy SR.

Podľa článku 26 odsek 1 ústavy: „Sloboda prejavu a právo na informácie sú zaručené.“

Komparáciou ústavných úprav slobody prejavu možno dospieť k záveru, že v zásade existujú dva modely slobody prejavu a práva na informácie.

V prvom sa právo na informácie zaručuje v rámci slobody prejavu.

V druhom modeli sa rozlišuje medzi slobodou prejavu a právom na informácie s tým, že majú rozdielny účel aj obsah. Takéto poňatie výslovne ustanovuje napr. švédka ústava. Podľa článku 1 kapitoly 2 Ústavy Švédskeho kráľovstva: „Vo vzťahu k spoločnosti sa každému občanovi zaručuje: 1. sloboda prejavu: sloboda odovzdávať informácie a vyjadro-

vať myšlienky, názory a pocity, či už ústne, písomne, obrazom alebo akýmkoľvek iným spôsobom, 2. sloboda informácií: sloboda získavať a prijímať informácie a inak sa zoznamovať so stanoviskami ostatných.“

Rozlíšenie medzi slobodou prejavu a právom na informácie nie je v Ústave SR výslovne dané usporiadaním do oddelených odsekov, ale možno ho odvodiť z formulácií článku 26. Sloboda prejavu nepotrebuje konkretizáciu obyčajnými zákonmi. Zákony sa vyžadujú len na jej obmedzenie. Naopak, právo na informácie podľa článku 26 odsek 5 takú konkretizáciu potrebuje. V slobode prejavu nie je implikovaná povinnosť štátu konať, t.j. zverejniť názory nositeľa slobody prejavu. Súčasťou režimu práva na informácie je výslovne uložená povinnosť štátnych orgánov zverejniť (sprístupniť) informácie, ktoré sa zaručujú prostredníctvom práva na informácie. Ústava určuje aj formu, v akej majú povinné subjekty konať, pretože im ukladá povinnosť poskytovať informácie v štátnom jazyku.

K najzákladnejším pravidlám uplatňovania ústavy Ústavným súdom SR patrí: „Ústava Slovenskej republiky predstavuje právny celok, ktorý treba aplikovať vo vzájomnej súvislosti všetkých ústavných noriem. Len výnimočne a ojedinele môže nastať stav, keď sa spoločenský vzťah upravuje jedinou normou Ústavy Slovenskej republiky.“²

Právo na informácie sa ústavou zaručuje nielen podľa článku 26 odseky 1 a 2, ale aj podľa článku 34 odsek 1 a článku 45.

V článku 34 odsek 1 sa uvádza: „Občanom tvoriacim v Slovenskej republike národnostné menšiny alebo etnické skupiny sa zaručuje všestranný rozvoj, najmä právo spoločne s inými príslušníkmi menšiny alebo skupiny rozvíjať vlastnú kultúru, právo rozši-

¹ „Aj svoje myslenie sa Belikov usiloval vopchať do futrála. Boli mu jasné len obežníky a novinové články, v ktorých sa niečo zakazovalo. Keď sa v obežníku zakazovalo študentom vychádzať na ulicu večer po deviatej hodine alebo sa nejakom článku zakazovala telesná láska, to mu bolo jasné, určité; zakázané a hotovo. No v tom, čo bolo povolené a dovolené, videl vždy niečo podozrivé, nedopovedané a nejasné.“ (ČECHOV, A. P.: Človek vo futráli. In: Chameleon. Bratislava, HEVI 1995, s. 56).

² II. ÚS 128/95. Uznesenie z 10. októbra 1995. Ústavný súd Slovenskej republiky: Zbierka nálezov a uznesení 1995. Košice 1995, s. 324.

rovať a prijímať informácie v ich materinskom jazyku, združovať sa v národnostných združeniach, zakladať a udržiavať vzdelávacie a kultúrne inštitúcie. Podrobnosti ustanoví zákon“.

Podľa článku 45: „Každý má právo na včasné a úplné informácie o stave životného prostredia a o príčinách a následkoch tohto stavu“.

Zaručenie práva na informácie vo viacerých ustanoveniach ústavy nastoľuje otázku vzájomného vzťahu medzi jednotlivými normami.

Ústava SR nepredstavuje perfektný právny text. K jej nedostatkom patrí aj prehliadnutie a zanedbanie vzájomných súvislostí medzi normami, ktoré na seba nadväzujú predmetom úpravy. Exemplárnym príkladom sú ústavné normy o slobode prejavu a práve na informácie. Pri doslovnom výklade článku 34 ods. 1 sa občanom tvoriacim v Slovenskej republike národnostné menšiny alebo etnické skupiny zaručuje právo slobodne rozširovať a prijímať informácie v materinskom jazyku, ale nie právo vyhľadávať informácie. Rozširovanie, vyhľadávanie a prijímanie ideí v materinskom jazyku sa článkom 34 ods. 1 ústavy tiež nezaručuje. Ba čo viac, nepriznáva sa im ani sloboda prejavu v materinskom jazyku. Všetky práva, ktoré sa podľa čl. 34 ods. 1 nezaručujú v materinskom jazyku by pre príslušníkov národnostných menšín a etnických skupín mali byť dostupné iba vo všeobecnom režime článku 26, teda v štátnom jazyku. Pritom aj právo rozširovať a prijímať informácie v materinskom jazyku sa s použitím doslovného výkladu práva môže stať nedostupné, pretože toto právo nie je zabezpečené v texte ústavy primeranou povinnosťou orgánov verejnej moci. Štátnym orgánom a orgánom územnej samosprávy sa totiž podľa čl. 26 ods. 5 ústavy ukladá povinnosť poskytovať informácie o svojej činnosti v štátnom jazyku.

Preklopenie naznačených nedostatkov je možné pri použití extenzívneho výkladu odvodeného od poslednej vety čl. 26 ods. 5 ústavy: „Podmienky a spôsoby vykonania ustanoví zákon.“ V súvislosti s čl. 34 ods. 1 citované ustanovenie možno interpretovať a aplikovať tak, že zákon ustanoví podmienky, kedy štátne orgány a orgány územnej samosprávy budú poskytovať informácie o svojej činnosti v štátnom jazyku a kedy, komu a ako budú poskytovať informácie v materinskom jazyku národnostných menšín a etnických skupín. S prihliadnutím na účel slobody prejavu v demokratickej spoločnosti a na previazanosť slobody prejavu s právom na informácie v medzinárodných dohovoroch o ľudských právach a základných slobodách sa pomocou ďalšieho extenzívneho výkladu článku 34 ods. 1 možno

dopracovať aj k téze, podľa ktorej občania tvoriaci v SR národnostné menšiny alebo etnické skupiny majú nielen právo na informácie, ale aj na slobodu prejavu v materinskom jazyku.

Za predpokladu uplatnenia týchto dvoch extenzívnych výkladov možno dospieť k záveru o spoločnom účele úpravy slobody prejavu a práva na informácie podľa čl. 26 a čl. 34 ods. 1 Ústavy SR, aj keď článok 34 odsek 1 popri všeobecnom účele sledovanom v článku 26 má osobitné poslanie.

Subjektom práva zaručeného článkom 34 odsek 1 sú občania tvoriaci v Slovenskej republike národnostné menšiny alebo etnické skupiny.

Článkom 34 odsek 1 sa zaručuje právo rozširovať a prijímať informácie v materinskom jazyku oprávnených subjektov. To znamená, že účel tohto práva sa nedosiahne, keď dôjde k rozširovaniu a príjmu informácií v akomkoľvek jazyku. Účel práva zaručeného článkom 34 odsek 1 sa dosiahne len v materinskom jazyku oprávnených subjektov. Rozdiel v predmete právnej úpravy však nie je. Oprávnené osoby by mali dostať rovnaké informácie. Rovnako niet dôvodu na rozdielne vymedzenie obsahu práva na informácie z hľadiska ústavou rešpektovaných dôvodov obmedzenia práva na informácie. Všeobecné právo na informácie podľa článku 26 odsek 4 ústavy 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. Ústava neustanovuje viac dôvodov pre obmedzenia práva na informácie podľa článku 34 odsek 1. Výkladom ústavy nemožno dospieť k záveru, že časť dôvodov opodstatňujúcich prijatie zákona ustanovujúceho obmedzenie všeobecného práva na informácie podľa článku 26 je bezvýznamná pri obmedzovaní práva na informácie zaručeného článkom 34 odsek 1.

Článkom 45 sa zvyrazňuje rozlíšenie medzi slobodou prejavu a právom na informácie v ústavnom práve SR. Zároveň sa ním vytvára osobitný režim práva na informácie. Informácie, ktorých predmetom je stav životného prostredia, jeho príčiny a následky, v súlade s ústavou nestačí poskytnúť. Oprávneným osobám sa priznáva právo na informácie v zvýšenej kvalite – iba ak sú informácie úplné a včasné, majú ústavou predpísanú kvalitu. Článkom 45 sa neustanovuje osobitný režim slobody prejavu o otázkach životného prostredia. Na základe úplných a včasných informácií o životnom prostredí každý môže prejaviť svoj názor na stav životného prostredia v rozsahu a spôsobom zaručeným podľa článku 26 ústavy.

I. SLOBODA PREJAVU PODĽA ČL. 26 ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

ÚČEL SLOBODY PREJAVU

Ústavný súd SR vyslovil všeobecne použiteľné pravidlo: „Každé základné právo a sloboda sa priznáva len v rozsahu účelu, na ktorý má slúžiť“.³ Účel slobody prejavu tento štátny orgán vymedzil pri hľadaní deliacej čiary medzi slobodou prejavu a právom na informácie, keď uviedol: „Slobodou prejavu sa človeku umožňuje vysloviť alebo zamlčať svoje city, myšlienky a názory. Prostredníctvom práva prijímať, vyhľadávať a rozširovať idey a informácie sa každému umožňuje dozvedieť sa informáciu a získať informáciu do svojej dispozičnej sféry a v nej informáciu spracovať pre svoju potrebu i potrebu iných, keďže v súlade s ústavou k nemu patrí aj právo informáciu ďalej rozširovať“.⁴

SUBJEKT SLOBODY PREJAVU

Vzájomná súvislosť všetkých ústavných noriem má podstatný význam pre určenie okruhu osôb, ktorým sa priznáva sloboda prejavu. Ustanovenie článku 26 súvisí predovšetkým s článkom 52 odsek 1 ústavy: „Kde sa v prvej a druhej hlave tejto ústavy používa pojem ‚občan‘, rozumie sa tým štátny občan Slovenskej republiky.“ Pretože slovo „občan“ sa v článku 26 nenachádza, sloboda prejavu a právo na informácie sa zaručuje všetkým, osobám so štátnou príslušnosťou SR, cudzím štátnym príslušníkom, ako aj ľuďom bez štátnej príslušnosti.

Prípadnú pochybnosť o tom, či sa sloboda prejavu priznáva až po dovŕšení plnoletosti, alebo či nezávisí od veku, rozptyľuje súvislosť ústavou zaručených práv s medzinárodnými dohovormi o ľudských právach a základných slobodách.

Ústavný súd SR uviedol: „Podľa čl. 11 ústavy sa medzinárodným zmluvám o ľudských právach a základných slobodách priznáva prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky, ale nie pred ústavou. Práva a slobody zaručené medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách vo vzťahu k ústave majú podporný význam predovšetkým pri podávaní výkladu ústavy. Ústavu nemožno vysvetľovať spôsobom zakladajúcim porušenie medzinárodnej zmluvy o ľudských právach, ak je Slovenská republika účastníkom takejto zmluvy“.⁵

Podľa čl. 13 Dohovoru o právach dieťaťa: „Dieťa má právo na slobodu prejavu; toto právo zahŕňa slobodu vyhľadávať, prijímať a rozširovať informácie a myšlienky každého druhu, bez ohľadu na hranice, či už ústne, písomne alebo tlačou, prostredníctvom umenia alebo akýmikoľvek inými prostriedkami podľa voľby dieťaťa“ (odsek 1). „Výkon tohto práva môže podliehať určitým obmedzeniam, ale tieto obmedzenia budú iba také, aké ustanovuje zákon a ktoré sú potrebné: a) na rešpektovanie práva alebo povesti iných; b) na ochranu národnej bezpečnosti alebo verejného poriadku, verejného zdravia alebo morálky.“

Súčasťou ústavného režimu ochrany slobody prejavu je aj jej priznanie právnickým osobám. Výslovne o tom rozhodol Ústavný súd SR, keď sa vysporiadal s návrhom namietajúcim porušenie čl. 26 Ústavy SR na ujmu právnických osôb.

Ústavný súd SR k tomu uviedol: „Ústavný súd vyslovil právny názor, že ústava zaručuje právnickým osobám len tie práva, ktoré im výslovne priznáva. Právnickým osobám poskytuje okrem toho nepriamo ochranu cez ústavné princípy a ústavou určené povinnosti štátnych orgánov, ktoré tieto musia plniť aj voči právnickým osobám (PL. ÚS 13/97).“

Dokumenty Rady Európy iba ojedinele zaručujú ľudské práva a základné slobody výslovne aj právnickým osobám. Takú ochranu ustanovuje napríklad Dodatokový protokol č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd: „Každá fyzická alebo právnická osoba má právo pokojne užívať svoj majetok“ (čl. 1 prvá veta). V praxi uplatňovania Dohovoru je napriek tomu obvyklé konanie o sťažnostiach, ktorými právnické osoby vo svojom mene namietli porušenie jednotlivých ustanovení Dohovoru. Európsky súd pre ľudské práva vyslovil, že práva zaručené čl. 10 Dohovoru rakúsky štát porušil právnickým osobám Informationsverein Lentia, Arbeitsgemeinschaft Offenes Radio a Radio Melody GmbH (Case of Informationsverein Lentia and others). Porušenie čl. 10 Dohovoru voči právnickej osobe vyslovil tento orgán vo veci The Sunday Times Case roku 1979, ako aj vo veci Observer a Guardian proti Spojenému kráľovstvu (A, 216, 1991) alebo Case of the Sunday Times (no. 2) v. the United Kingdom (A, 217, 1991). Pre konanie o návrhu z toho možno odvodiť, že aj slovenské právnické osoby majú zaručené právo na slobodu prejavu v celom rozsahu čl. 10 Dohovoru. V okolnostiach

³ II. ÚS 81/99. Uznesenie z 8. septembra 1999, s. 4.

⁴ II. ÚS 28/96. Nález z 12. mája 1997. Ústavný súd Slovenskej republiky: Zbierka nálezov a uznesení 1997. Košice 1998, s. 105.

⁵ II. ÚS 48/97. Nález zo 7. januára 1998. Ústavný súd Slovenskej republiky: Zbierka nálezov a uznesení 1998. Košice 1999, s. 288–289.

prípadu navrhovateľ neuviedol porušenie čl. 10 ako podporný argument, ale výslovne namietol nesúlad medzi právnou ochranou zaručenou ústavou a medzinárodným dohovorom spňajúcim podmienky čl. 11 ústavy ...

... Právnickým osobám nemôžu patriť tie základné práva a slobody, ktoré sú svojou podstatou späté výlučne s ľudskými bytosťami (napr. právo na život podľa čl. 15 ústavy alebo právo na ochranu pred mučením – čl. 16 ods. 2). Nárok právnických osôb na ďalšie práva zaručené ústavou treba hodnotiť podľa podstaty namietnutého práva. Sloboda prejavu a právo na informácie sa zaručujú ako základné práva nevyhnutné pre riadne fungovanie demokratickej spoločnosti. Nielen z čl. 10 Dohovoru, ale aj z čl. 1 ústavy možno odvodiť, že v Slovenskej republike, ktorá je demokratickým a právnym štátom, sa ochrana podľa čl. 26 ústavy zaručuje fyzickým aj právnickým osobám.⁶

LICENCIE NA PREVÁDZKOVANIE ELEKTRONICKÝCH MÉDIÍ

V ustanovení článku 26 odsek 2 ústavy sa uvádza: „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. Vydávanie tlače nepodlieha povoľovaciemu konaniu. Podnikanie v odbore rozhlasu a televízie sa môže viazať na povolenie štátu. Podmienky ustanoví zákon.“

Pri uplatnení článku 26 odsek 2 ústavný súd uviedol: „Poslednú vetu čl. 26 ods. 2 ústavy ‚Podmienky ustanoví zákon‘, možno uplatňovať iba v nadväznosti na predchádzajúcu vetu: ‚Podnikanie v odbore rozhlasu a televízie sa môže viazať na povolenie štátu.‘ Obe citované vety čl. 26 ods. 2 ústavy nemožno vysvetľovať a uplatňovať ako generálne splnomocnenie pre zákonodarcu, aby v zákone ustanovil podmienky pre uplatnenie slobody prejavu alebo práva vyhľadávať, prijímať a rozširovať idey a informácie. Ústavodarca splnomocnil zákonodarcu jedine na to, aby ustanovil podmienky, ktoré sa musia splniť pre udelenie licencie na podnikanie v odbore rozhlasu a televízie.“⁷

Zákonom, o ktorý ide, je zákon č. 468/1991 Zb. o prevádzkovaní rozhlasového a televízneho vysielania v znení zákona č. 597/1992 Zb., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 166/1993 Z. z., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 325/1993 Z. z., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 212/1995 Z. z., zákona Národnej ra-

dy Slovenskej republiky č. 220/1996 Z. z., zákona č. 160/1997 Z. z., zákona č. 283/1997 Z. z. a zákona č. 187/1998 Z. z.

SLOBODA PREJAVU A CENZÚRA

Podľa článku 26 odsek 3 ústavy: „Cenzúra sa zakazuje“.

Zákonnú definíciu cenzúry ustanovil zákon č. 84/1968 Zb., ktorým sa mení zákon č. 81/1966 Zb. o periodickej tlači a o ostatných hromadných informačných prostriedkoch. Podľa § 17 ods. 2 tohto predpisu: „Cenzúrou sa rozumejú akékoľvek zásahy štátnych orgánov proti slobode slova a obrazu a ich šírenia hromadnými informačnými prostriedkami. Tým nie je dotknutá právomoc prokurátora a súdu“.

Podľa platnej právnej úpravy jedine zásah štátneho orgánu proti slobode prejavu má povahu cenzúry. Voči súkromným osobám, fyzickým rovnako dobre ako právnickým, je platná právna úprava ľahostajná.

Sloboda prejavu sa uplatňuje vo vzťahoch, ktoré sú zložitejšie, ako úsečka. Nielen štátne orgány alebo súkromné osoby majú v Slovenskej republike možnosť pôsobiť proti slobode prejavu. Podľa § 2 ods. 2 zák. č. 254/1991 Zb. o Slovenskej televízii v znení neskorších predpisov Slovenská televízia je právnická osoba. Rovnako podľa § 2 ods. 2 zák. č. 255/1991 Zb. o Slovenskom rozhlasu v znení neskorších predpisov Slovenský rozhlas je právnická osoba. Obe tieto právnické osoby majú zároveň osobitné postavenie verejnoprávných inštitúcií. Porovnateľné je aj postavenie obcí a vyšších jednotiek územnej samosprávy podľa článku 65 odsek 1 ústavy. Tiež sú právnickými osobami, ale s právomocou vydávať všeobecne záväzné nariadenia (čl. 68 ústavy). V nich sa môže siahnuť na slobodu prejavu spôsobom, ktorý nebude cenzúrou len s ohľadom na znenie § 17 Tlačového zákona. Je taká možnosť v súlade so zámermi vtelenými do ústavy, alebo ide o nedokonalosť zákona?

Odpoveď závisí od postoja k otázke, či účelom zákazu cenzúry je poskytnutie ochrany pred cenzúrou štátom, alebo či má tento zákaz chrániť pred činnosťou každej osoby, ktorej právne postavenie dovoľuje obmedziť slobodu prejavu v masmédiách inému. Orgány Rady Európy pri uplatňovaní Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd uznávajú povinnosť členských štátov chrániť práva a slobody občanov aj pred správaním subjektov zo súkromnoprávnej sféry. Vo vzťahu k slobode preja-

⁶ PL. ÚS 15/98. Nález z 11. marca 1999, s. 28-30

⁷ PL. ÚS 15/98, s. 31.

vu tak, ako ju podľa názoru Európskeho súdu pre ľudské práva zaručuje článok 10 Dohovoru, sa uznala povinnosť štátu prijať takú právnu úpravu, ktorou sa zabezpečí pluralita audiovizuálnych médií.⁸ Spojením týchto dvoch postojov sa vytvoril základ prinajmenšom pre otázku, či k ochrane, ktorá sa má poskytovať podľa článku 10 Dohovoru nepatrí aj povinnosť štátu prijať právnu úpravu chrániacu slobodu prejavu aj pred cenzurovaním nešťátnymi subjektami. V prípade kladnej odpovede by potom cenzúra uplatnená vo verejnoprávných médiách ich riadiacimi pracovníkmi, ale aj v prípadoch ďalších médií patrila k záležitostiam, ktoré štát musí upraviť v záujme splnenia svojho záväzku chrániť slobodu prejavu.

Právne významné otázky cenzúry sa na tomto mieste nekončia. Akú povahu musí mať činnosť, aby sa dala kvalifikovať ako cenzúra? Musí sa ňou zmať sloboda prejavu (napr. pritlačením ruky na ústa záujemcu o slovný prejav, zabavením kalamára, pera a papiera uchádzačovi o napísanie článku a pod.) alebo stačí obmedzenie slobody uskutočneného prejavu (nezaradením článku do vydania novín, neodvysielaním televíznej reportáže a pod.)?

Aký význam má čas pri zásahu do slobody prejavu? Je právne významné iba trvalé zmarenie či obmedzenie slobody prejavu alebo je protiprávne aj dočasné odročenie, odklad, po ktorom sa umožní uplatnenie slobody prejavu?

Cenzúra nastoľuje aj ďalšie právne relevantné otázky. Prvá sa týka Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Európsky súd pre ľudské práva vyslovil: „Článok 10 nezakazuje uloženie predbežných obmedzení publikovania. Na druhej strane, nebezpečenstvá obsiahnuté v predbežných obmedzeniach sú také veľké, že si vyžadujú od Súdu veľmi starostlivé preskúmanie. Osobitne to platí vo vzťahu k tlači, pretože noviny sú komoditou podliehajúcou skaze a odklad ich zverejnenia, dokonca aj na krátky čas, ich môže zbaviť celej hodnoty a zaujímavosti“.⁹

Tento právny názor ponúka príležitosť pre argumentáciu, že cenzúra je len jedným z predbežných obmedzení publikovania, a preto za určitých podmienok, v istom rozsahu alebo čase sa jej využitím neporuší Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Naznačená argumentácia si sotva zaslúži podporu, ale to nevylučuje hrozbu, že dôjde

k pokusu o jej využitie pri odôvodňovaní legálnosti cenzúry.

OBMEDZITEĽNOSŤ SLOBODY PREJAVU ÚSTAVNE DOVOLENÝM SPÔSOBOM

Väčšinu základných práv možno obmedziť v akomkoľvek verejnom záujme. Sloboda prejavu sa neradí do takto spojenej väčšiny. Slobodu prejavu nemožno obmedziť v akomkoľvek verejnom záujme, ale jedine v takom druhu verejných záujmov, ktorý sa výslovne uvádza v článku 26 odsek 4 ústavy.

Obmedzenie v súlade s ústavou je dovolené len vtedy, ak sa splní formálna podmienka zákona a dve kumulatívne materiálne podmienky. Ústavný súd SR o nich uviedol: „Formálna podmienka znamená, že obmedzenie prijme národná rada v právnom predpise so silou zákona“¹⁰. „Termínom ‚zákon‘ sa neoznačuje jeden všeobecne záväzný právny predpis so silou zákona, ale neurčitý počet všeobecne záväzných právnych predpisov s definovaným stupňom právnej sily“.¹¹

Zákonom obmedzujúcim slobodu prejavu v zmysle článku 26 odsek 4 ústavy je predovšetkým tlačový zákon (zákon č. 81/1966 Zb. o periodickej tlači a o ostatných hromadných informačných prostriedkoch v znení zákona č. 84/1968 Zb., zákonného opatrenia predsedníctva Federálneho zhromaždenia č. 99/1968 Zb., zákona SNR č. 131/1970 Zb., zákona č. 86/1990 Zb., zákona č. 186/1997 Z. z. a zákona č. 187/1998 Z. z.) Ďalšie relevantné zákony sú zákon č. 254/1991 Zb. o Slovenskej televízii, zákon č. 255/1991 Zb. o Slovenskom rozhlase a zákon o prevádzkovaní rozhlasového a televízneho vysielania. Slobodu prejavu obmedzujú viaceré iné zákony. Občiansky zákonník, Trestný zákon, zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov. Ďalší výpočet nie je tým najpodstatnejším.

Požiadavka obmedzenia slobody prejavu zákonom a nie akýmkoľvek iným právnym predpisom okrem iného znamená, že zo všetkých štátnych orgánov jedine Národná rada SR môže prijať právnu úpravu zasahujúcu do slobody prejavu. Vláda, ministerstvo kultúry, nijaké iné ministerstvo, krajské a okresné úrady, ani orgány územnej samosprávy nesmú vydať nariadenie vlády, vyhlášku alebo

⁸ Case of Informationsverein Lentia and others v. Austria. Publications of the European Court of Human Rights. Series A: Judgements and Decisions. Köln-Berlin-Bonn-München, Carl Heymanns Verlag KG, 1994, č. 276, s. 16.

⁹ The Sunday Times Case. Publications of the European Court of Human Rights. Series A: Judgements and Decisions. Köln-Berlin-Bonn-München, Carl Heymanns Verlag KG, 1979, č. 30, s. 40.

¹⁰ PL. ÚS 15/98. C. r. v pozn. 6, s. 32.

¹¹ II. ÚS 28/96. C. r. v pozn. 4, s. 106.

všeobecne záväzné nariadenie obmedzujúce slobodu prejavu. To na druhej strane neznamená, že Národná rada SR môže obmedziť slobodu prejavu vždy, keď si poslanci zmyslia. V marci 1995 sa poslanci uzniesli o zákaze fotografovania z balkóna počas zasadania zákonodarého orgánu.¹² V apríli 1995 traja poslanci Národnej rady SR predložili návrh uznesenia Národnej rady SR o etike žurnalistiky.¹³ Ani tieto zábery orgánu oprávneného obmedziť slobodu prejavu neboli v súlade s ústavou, pretože nemali ústavou predpísanú formu zákona.

Splnenie formálnej podmienky ústavy, teda prijatie zákona obmedzujúceho slobodu prejavu, samé osebe nie je dôkazom ústavnosti obmedzenia. Na to, aby sa sloboda prejavu obmedzila spôsobom, ktorý ústava dovoľuje, sa musia splniť dve ďalšie podmienky, ktoré majú povahu materiálnych podmienok. Ústavný súd SR o nich uviedol: „Prvou materiálnou podmienkou je požiadavka, aby obmedzenie slúžilo na ochranu práv a slobôd iných, alebo sa ním musí chrániť bezpečnosť štátu, verejný poriadok, verejné zdravie alebo mravnosť. Na splnenie prvej materiálnej podmienky stačí preukázanie existencie jedného z citovaných záujmov. Druhou materiálnou podmienkou je podmienka nevyhnutnosti prijatia obmedzenia.“¹⁴

Ústava SR umožňuje prvou materiálnou podmienkou prijať zákon obmedzujúci slobodu prejavu len vtedy, ak sa obmedzením sleduje jeden z piatich záujmov, ktoré sa pokladajú za natoľko závažné, že kvôli nemu možno vôbec uvažovať o tom, že sa sloboda prejavu obmedzí. Prvým takým záujmom je ochrana práv a slobôd iných. Ochrana cti, dôstojnosti, dobrého mena, súkromia a mnohé ďalšie práva môžu byť príčinou pre obmedzenie slobody prejavu. Dôležité je, že ochranu práv a slobôd iných nemožno nadradovať nad slobodu prejavu.

Ústavné práva sa odvodzujú od ľudských práv nadväzujúcich na koncepcie prirodzených práv človeka. Pre tieto práva platí zásada vyjadrená v Deklarácii práv človeka a občana: „Výkon prirodzených práv každého človeka je ohraničený len tým, čo zabezpečuje iným členom spoločnosti, aby tieto práva užívali“ (čl. 4). Ústavný súd SR túto zásadu formuloval tak, že: „Všetky základné práva a slobody sa chránia len v takej miere a rozsahu, dokiaľ uplatnením jedného práva alebo slobody nedôjde k nepri-

meranému obmedzeniu, či dokonca popretiu iného práva alebo slobody“.¹⁵ Nastolenie rovnováhy medzi právom iného a slobodou prejavu je cieľom obmedzovania slobody prejavu. Ústava nedovoľuje slobodu prejavu potlačiť alebo zrušiť v mene ochrany práv a slobôd iných.

Druhým záujmom, ktorý sa podľa ústavy rešpektuje ako zámer na obmedzenie slobody prejavu, je ochrana bezpečnosti štátu. Verejný poriadok, verejné zdravie a mravnosť sú zvyšujúce tri záujmy, kvôli ktorým sa sloboda prejavu môže obmedziť.

Ak sa z dôvodu ochrany záujmov výslovne uvedených v prvej materiálnej podmienke prijme zákon obmedzujúci slobodu prejavu, ešte stále nebude isté, že došlo k takému obmedzeniu slobody prejavu, ktoré je dovolené ústavou. Obmedzenie bude v súlade s ústavou až vtedy, keď sa splní aj druhá materiálna podmienka, to znamená, ak prijatie obmedzenia bude nevyhnutné v demokratickej spoločnosti.

Podmienku nevyhnutnosti obmedzenia Ústavný súd SR vysvetlil tak, že: „V súlade s medzinárodným štandardom termín ‚nevyhnutný v demokratickej spoločnosti‘ možno vysvetliť ako naliehavú spoločenskú potrebu prijať obmedzenie základného práva alebo slobody. Obmedzenie práv a slobôd je nevyhnutné, keď možno konštatovať, že cieľ obmedzenia inak dosiahnuť nemožno. Predpokladom teda je, že obmedzenie je nutné aj v demokratickej spoločnosti. Zákon obmedzujúci slobodu prejavu alebo právo na informácie z iného dôvodu ako ustanovuje druhú materiálnu podmienku čl. 26 ods. 4 ústavy a nad mieru nevyhnutnosti alebo bez toho, aby nevyhnutnosť existovala, treba pokladať za protiústavnú.“¹⁶

Obmedzenie základného práva alebo slobody v demokratickej spoločnosti nie je nevyhnutné, ak účel obmedzenia zavedeného na ochranu iného práva možno dosiahnuť aj iným spôsobom, pri ktorom sa možno vyhnúť zavedeniu obmedzenia.

„V demokratickej spoločnosti nie je nevyhnutné obmedziť právo jedného, ak sa uplatnenie práva alebo slobody zaručenej takej osobe môže dosiahnuť bez prijatia obmedzenia“¹⁷, vyslovil Ústavný súd SR. Na základe tohto názoru potom uviedol: „Ochrana pasívneho volebného práva nemôže byť na ujmu práv osôb, ktorým sa zaručuje právo prijímať a rozširovať informácie, ak právo zaručené čl. 30 ods. 4 možno zabezpečiť bez obmedzenia práva podľa čl. 26

¹² Odvčera sa nesmie fotografovať v NR SR. Nový Čas, 1995, č. 59 (11. marec), s. 2.

¹³

¹⁴ PL. ÚS 15/98. C. r. v pozn. 6, s. 32.

¹⁵ PL. ÚS 7/96. Nález z 27. februára 1997. Ústavný súd Slovenskej republiky: Zbierka nálezov a uznesení 1997. Košice 1998, s. 50.

¹⁶ PL. ÚS 15/98, s. 42.

¹⁷ PL. ÚS 15/98, s. 43.

ods. 4 ústavy. Zámer sledovaný v prospech ochrany práva podľa čl. 30 ods. 4 mohol zákonodarca dosiahnuť bez prijatia zákazu vysielania volebnej kampane v súkromných elektronických médiách, napríklad ustanovením podmienok, ktoré sa musia splniť pri vysielaní informácií volebnej kampane v súkromných elektronických médiách.¹⁸ V dôsledku toho rozhodol, že zákaz volebnej kampane v elektronických médiách držiteľov licencií nemá právny základ v článku 26 odsek 4 ústavy. Vecne s ním nesúvisí. Predstavuje obmedzenie práva na informácie zaručeného článkom 26 odsek 1 a 2 ústavy nad rámec ústavy a proti účelu tohto základného práva. V demokratickej spoločnosti nie je nevyhnutné, aby štát vylúčil uplatnenie duálneho vysielania tak, aby verejnoprávne masmédiá boli jediným sprostredkovateľom prenosu informácií, ktoré sú predmetom volebnej kampane.

Obmedzenie slobody prejavu nestráca obmedzujúci charakter len preto, že je ustanovené na vopred určený čas. Možno to odvodiť z názoru vysloveného ústavným súdom: „Ústava nedovoľuje obmedziť slobodu prejavu a práva na informácie dočasne alebo krátkodobo.“¹⁹

Ak sa prijíma zákon slúžiaci na účel uznaný článkom 26 odsek 4 a prijatie zákona je nevyhnutné v demokratickej spoločnosti, potom parlament musí prihliadať na podmienky uvedené v článku 13 odsek 3 a 4 ústavy. „Zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky“ (čl. 13 ods. 3). „Pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ“ (čl. 13 ods. 4). To isté platí o ďalšom ustanovení ústavy uvedenom v článku 31: „Zákonná úprava všetkých politických práv a slobôd a jej výklad a používanie musia umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti.“ Ak je obmedzenie slobody prejavu ustanovené zákonom v súlade s článkom 26 odsek 4, potom sa musí určiť tak, aby sa nenarušila ani slobodná súťaž politických síl.

To, naopak, neznamená nadradenosť princípu slobodnej súťaže politických síl nad ochranou slobody prejavu. Túto okolnosť v súvislosti s úpravou volieb do parlamentu namietla Národná rada SR. Zákonodarca uviedol, že je správne, ak sa volebná kampaň prostredníctvom rozhlasu a televízie dovoľuje realizovať iba v Slovenskom rozhlase a v Slovenskej televízii, a nie v médiách držiteľov licencií,

vzhľadom na to, že v týchto médiách nie je zaručená ochrana rovnosti súťaže politických síl. Podľa Národnej rady SR je tomu tak najmä z toho dôvodu, že vo verejnoprávných médiách je zaručená bezodplatnosť.

Ústavný súd SR na túto argumentáciu nepristúpil. Vyslovil, že demokracia nie je formou vlády iba pre politické strany a politické hnutia. Popretie základných práv a slobôd občanov v mene záujmov politických strán a hnutí je zároveň popretím demokracie. Preto ústavný princíp slobodnej súťaže politických síl nemožno uplatniť spôsobom, pri ktorom sa mimo rámca ustanoveného ústavou zasiahne do základných práv a slobôd.²⁰

II. PRÁVO NA INFORMÁCIE POĎA ČLÁNKU 26 ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Popri už citovaných ustanoveniach odsekov 1 až 4 článku 26 ústavy, ktoré sa vzťahujú na slobodu prejavu a zároveň aj na právo na informácie, súbor ústavných noriem o práve na informácie je početnejší. Prameňom práva je aj článok 26 odsek 5:

„Štátne orgány a orgány územnej samosprávy majú povinnosť primeraným spôsobom poskytovať informácie o svojej činnosti v štátnom jazyku. Podmienky a spôsob vykonania ustanoví zákon.“

Ústavný súd Slovenskej republiky v názore na účel a obsah tejto úpravy uviedol: „Predpokladom demokratického uplatňovania moci v modernej spoločnosti je informovanosť jednotlivých občanov o veciach verejného záujmu. 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 územ-

¹⁸ PL. ÚS 15/98, s. 43.

¹⁹ PL. ÚS 15/98, s. 40.

²⁰ PL. ÚS 15/98, s. 33.

nej 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.²¹

ÚČEL PRÁVA NA INFORMÁCIE

Moc v modernej spoločnosti sa čoraz viac spája s informáciami. Čím viac niekto vie o inom, tým viac ho môže ovládať. Spoločenská moc, ktorá vie menej, má menej informácií ako iná štruktúra spoločnosti; prestáva byť mocou. Od toho kto, v akom rozsahu, kedy a akými informáciami môže nakladať, závisí hierarchia spoločenských štruktúr a vzťahov, vplyv, bohatstvo a ďalšie všeobecne vyznávané hodnoty.²²

„Účelom práva na informácie nie je dosiahnutie stavu, v ktorom zanikne spor o výklad Ústavy SR medzi subjektami aplikujúcimi ústavnú normu.“²³ Týmto Ústavný súd SR odôvodnil odmietnutie podnetu, ktorého predkladateľ žiadal o podanie výkladu čl. 40 Ústavy SR na základe tvrdenia, že má „právo získať informácie akýmkoľvek spôsobom, ktorý nie je v rozpore so zákonnosťou.“

Podľa ďalšieho názoru vysloveného Ústavným súdom SR: „Účelom práva na informácie je zaručiť šírenie informácií medzi ľuďmi. Vo vzťahu slúžiacom na prenos informácie sa zaručuje právo informáciu rozšíriť, ako aj právo informáciu dostať.“²⁴

Informovanosť jednotlivcov sa zabezpečuje tromi spôsobmi. Ústavný súd SR to výslovne uviedol v názore: „Osoby majú právo na sprostredkované informácie, ktoré im poskytujú masmédiá. Zároveň majú právo na informácie od orgánov verejnej moci.“²⁵

Jednotlivci však majú aj právo informácie vy-

hľadávať svojou vlastnou činnosťou. Ústavný súd Slovenskej republiky to vyjadril v právnom názore: „Prostredníctvom práva prijímať, vyhľadávať a rozširovať idey a informácie sa každému umožňuje dozvedieť sa informáciu a získať informáciu do svojej dispozičnej sféry a v nej informáciu spracovať pre svoju potrebu i potrebu iných, keďže v súlade s ústavou k nemu patrí aj právo informáciu ďalej rozširovať.“

Právo prijímať, vyhľadávať a rozširovať idey a informácie zaručuje možnosť získať informáciu priamo zo známeho zdroja na vopred známy účel, ak existuje možnosť informáciu vyhľadať, ako aj príležitosť vyhľadať informácie, ktoré oprávnená osoba bezprostredne nepotrebuje na vopred známy účel, ale dá sa predpokladať, že očakávaná informácia bude pre túto osobu užitočná. Právo prijímať, vyhľadávať a rozširovať idey a informácie chráni možnosť dostať informácie pasívnym správaním oprávnenej osoby, aj možnosť získať informácie aktívnym správaním oprávnenej osoby.²⁶

PRÁVO NA INFORMÁCIE SPROSTREDKOVANÉ MÉDIAMI

V ústavnom práve Slovenskej republiky existuje rozsiahly názor ústavného súdu k tej časti uplatnenia práva na informácie, do ktorej vstupujú masmédiá. Ústavný súd SR k tejto otázke uviedol:

„Tlač, rozhlas, televízia a ďalšie médiá uvedené v § 3 ods. 2 zákona č. 81/1966 Zb. o periodickej tlači a o ostatných hromadných informačných prostriedkoch spoluvytvárajú hromadné informačné prostriedky. Masové médiá na Slovensku, rovnako ako všade na svete, vyhľadávajú a rozširujú informácie, ktoré sú úplne pravdivé, čiastočne pravdivé alebo celkom nepravdivé. Kritériá pre určenie pravdivosti informácie sú neraz subjektívne. 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 záujme zvýšenia pravdepodobnosti, že oprávnená osoba dostane pravdivú informáciu, sa od štátu vyžaduje ochrana pred tvorbou monopolu na informácie. Pre-

²¹ II. ÚS 10/99. Nález zo 16. júna 1999, s. 11.

²² DRGONEC, J. : Tlačové právo na Slovensku. Bratislava, Archa 1995, s. 7-8.

²³ II. ÚS 81/99. C. r. v pozn. 3, s. 4.

²⁴ PL. ÚS 15/98, s. 31.

²⁵ II. ÚS 10/99. C. r. v pozn. 21, s. 10.

²⁶ II. ÚS 28/96. C. r. v pozn. 4, s. 105.

to elektronické médiá, ktoré sa v modernej spoločnosti pokladajú za najúčinnšie prostriedky rozširovania informácií, sa organizujú v duálnom systéme. Časť elektronických médií ovláda štát, ďalšia časť je vo vlastníctve súkromných osôb. Rozdielnosť subjektov vlastníctva nemožno stotožniť s účelom duálneho vysielania. Tým je zabezpečenie rôznosti (rozmanitosti) informácií šírených masmédiami, prostredníctvom ktorých sa spoluvytvára verejná mienka.²⁷

Ústavný súd SR v svojej argumentácii ďalej pokračoval: „Duálnosť vysielania je aj základom organizácie vysielania elektronických médií v Slovenskej republike.

Prevádzkovateľom televízneho a rozhlasového vysielania môže byť ten, kto získal oprávnenie na vysielanie na základe zákona alebo udelením licencie (§ 3 ods. 1 zákona č. 468/1991 Zb. o prevádzkovaní rozhlasového a televízneho vysielania v znení neskorších predpisov). Prevádzkovateľom televízneho vysielania zo zákona je Slovenská televízia, ktorú zákon č. 254/1991 Zb. o Slovenskej televízii ustanovil ako verejnoprávnou inštitúciu. Prevádzkovateľom rozhlasového vysielania zo zákona je Slovenský rozhlas, ktorý je verejnoprávnou inštitúciou podľa zákona č. 255/1991 Zb. o Slovenskom rozhlase.

Z hľadiska uplatnenia práva na informácie súkromné médiá majú právo úvahy, či určitú informáciu, ktorá má povahu informácie vo verejnom záujme, sprostredkujú osobám oprávneným prijímať, vyhľadávať a rozširovať idey a informácie. Na rozdiel od súkromných médií v duálnom systéme organizácie elektronických médií verejnoprávne médiá majú povinnosť zabezpečiť šírenie niektorých informácií verejného záujmu. Na splnenie tejto úlohy štát prostredníctvom zákonov ukladá verejnoprávnym médiám povinnosť zabezpečiť šírenie ustanovených informácií. Zákon č. 254/1991 Zb. o Slovenskej televízii ukladá takú povinnosť Slovenskej televízii na odvysielanie výziev v krízových situáciách a pre iné dôležité oznámenia určené verejnosti (§ 4 ods. 2). Rovnakú povinnosť ukladá Slovenskému rozhlasu zákon č. 255/1991 Zb. o Slovenskom rozhlase v § 5 ods. 4.

Zvýšená ochrana, ktorá sa v Slovenskej republike zaručuje ústavným režimom čl. 26 pre úpravu uplatnenia slobody prejavu a práva na informácie, je vyjadrená aj sprísnením podmienok dostupnosti niektorých informácií, ktoré sú predmetom verejného záujmu. Ak sa také sprísnené podmienky splnia, povinnosť sprostredkovať šírenie informácií nemá iba verejnoprávne, ale všetky hromadné informačné prostriedky, vrátane súkromných.

Prameňom právnej úpravy pre elektronické mé-

diá je zákon č. 468/1991 Zb. o prevádzkovaní rozhlasového a televízneho vysielania v znení neskorších predpisov: Prevádzkovateľ prostriedku masovej komunikácie je povinný poskytnúť štátnym orgánom a orgánom územnej samosprávy vysielací čas alebo uviesť ich neodkladné oznámenia vo verejnom záujme, a to v čase, ktorý nebezpečenstvo z omeškania zníži na minimum. Je oprávnený uviesť, že sa tak stalo na žiadosť štátneho orgánu alebo orgánu územnej samosprávy a požadovať za poskytnutý priestor alebo vysielací čas náhradu [§ 5 písm. d)].

Vo vzťahu k všetkým hromadným informačným prostriedkom, vrátane tlače, zákonodarca ustanovil osobitnú informačnú povinnosť za účelom ochrany spotrebiteľa. Podľa zákona č. 632/1992 Zb. o ochrane spotrebiteľa orgány štátnej správy, orgány územnej samosprávy a ostatné orgány verejnej správy majú povinnosť „všetkými dostupnými prostriedkami informovať spotrebiteľskú verejnosť o nebezpečných výrobkoch. Robia tak najmä prostredníctvom hromadných informačných prostriedkov, ktoré sú povinné tieto informácie bez meškania zverejniť“ (§ 21).

V oblasti informácií je úlohou štátu prijať právne predpisy, ktorými sa zabezpečí verejný záujem tak, že sa určia právne povinnosti rozširovať niektoré informácie, ak sa splnia zákonom ustanovené podmienky. Uloženie zákazu rozširovať v súkromných médiách informácie, ktoré sú predmetom verejného záujmu, nie je súčasťou povinnosti štátu v tvorbe pravidiel zabezpečujúcich osobám dostupnosť informácií, na ktoré sa im zaručuje právo čl. 26 ústavy.²⁸

Citovaný judikát k právu na informácie nie je v slovenskom ústavnom práve osamotený. Ústavný súd SR rozhodol aj o inej zásadnej otázke práva na informácie. V danom prípade ide o výklad dôležitý pre uplatnenie práva na informácie prostredníctvom masmédií, ale aj osobami, ktoré nie sú v službách tlače, rozhlasu či televízie.

Ak sa sudca rozhodne zakázať použitie fotoaparátu, diktafónu alebo osobného počítača, s najväčšou pravdepodobnosťou zabudne na ústavu a ňou zaručené právo na informácie. O tom rozhodol Ústavný súd SR, keď sa zaoberal zákazom nahrávania priebehu verejného pojednávania. Ten vyslovili na Najvyššom súde SR 29. 2. 1996. Jeho sudca svoj zákaz neskôr odôvodnil potrebou zabezpečiť nerušený priebeh pojednávania.

Ústavný súd SR tento argument odmietol. Uviedol: „Prameňom práva pre úpravu podmienok nerušeného priebehu súdneho pojednávania v Slovenskej republike pri konaní v občianskoprávných veci-

²⁷ PL. ÚS 15/98, s. 35–36.

²⁸ PL. ÚS 15/98, s. 36–37.

ach nie je len Občiansky súdny poriadok. Vyhотовovanie zvukových a obrazových záznamov a prenosov, ktoré môže byť príčinou rušenia priebehu súdneho pojednávania, výslovne upravuje zákon č. 335/1991 Zb. o súdoch a sudcoch v znení zákona č. 264/1992 Zb., zákonov Národnej rady Slovenskej republiky č. 12/1993 Z. z. a č. 307/1995 Z. z. (ďalej len zákon č. 335/1991 Zb. v znení neskorších predpisov).

Podľa § 8 ods. 3 tohto zákona: „Predseda senátu rozhoduje o tom, či je možné v priebehu súdneho pojednávania vyhotovovať obrazové záznamy alebo uskutočňovať obrazové alebo zvukové prenosy.“

Ustanovenie § 8 ods. 3 zákona č. 335/1991 Zb. v znení neskorších predpisov má povahu *lex specialis*, ktorý upravuje právne postavenie predsedu senátu pri rozhodovaní o vyhotovení záznamov z priebehu pojednávania.

Zákon nedovoľuje predsedovi senátu rozhodnúť o tom, či ľudskými zmyslami vnímateľné informácie sa môžu zaznamenať akýmkoľvek technickým zariadením zaznamenávajúcím informácie. Predseda senátu môže rozhodnúť len o použití tých technických zariadení, ktoré sú taxatívne uvedené v zákone. V súlade s čl. 2 ods. 2 ústavy predseda senátu nemá dovolenie rozhodnúť o zákaze použitia iných technických zariadení slúžiacich na záznam informácie.

Ustanovenie § 8 ods. 3 zákona č. 335/1991 Zb. v znení neskorších predpisov umožňuje predsedovi senátu rozhodnúť o tom, či:

1. sa z pojednávania uskutoční priamy prenos formou rozhlasového alebo televízneho vysielania,
2. na pojednávaní možno vyhotovovať záznam vnímateľný zrakom (či už na videokazetu, alebo na film).

Predseda senátu nie je oprávnený rozhodovať o tom, či osoby prítomné v súdnej sieni si môžu vyhotovovať písomné poznámky, robiť stenografický záznam priebehu pojednávania alebo nahrávať jeho priebeh formou vnímateľnou sluchom. Rozhodovacia právomoc predsedu senátu je teritoriálne obmedzená na súdnu sieň, v ktorej vedie pojednávanie (nemôže zakazovať fotografovanie v inej súdnej sieni, ani v iných ďalších priestoroch súdu) a časovo je vymedzená priebehom súdneho pojednávania (nemôže uplatniť oprávnenia podľa § 8 ods. 3 zákona č. 335/1991 Zb. v znení neskorších predpisov mimo času pojednávania, napr. deň pred alebo deň po

pojednávaní).

Najvyšší súd nepredložil, ani nenavrhol dôkazy o tom, že v konkrétnom prípade predseda senátu zakázal len použitie technických prostriedkov slúžiacich na uskutočnenie priameho prenosu formou rozhlasového alebo televízneho vysielania. Najvyšší súd nenavrhol dôkazy ani o tom, že predseda senátu sa pokúsil overiť hlučnosť technických zariadení slúžiacich verejnosti na vyhotovenie zvukových záznamov z konania dňa 29. 2. 1996. Bez skutočného overenia, že použitý diktafón naozaj ruší súdne pojednávanie, nemožno obmedziť právo zaručené čl. 26 ods. 1 a 2 ústavy uložením opatrenia podľa § 116 ods. 2 a § 117 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku. Najvyšší súd nepredložil, ani nenavrhol dôkazy o tom, že predseda senátu sa vôbec zaoberal otázkou, či uložením opatrenia podľa § 116 ods. 2 a § 117 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku neobmedzí právo zaručené podľa čl. 26 ods. 1 a 2 ústavy nad dovolenú mieru. Najvyšší súd napokon nepredložil, ani nenavrhol dôkazy o tom, či predseda senátu preskúmal svoju právomoc podľa § 8 ods. 3 zákona č. 335/1991 Zb. v znení neskorších predpisov skôr, ako vyslovil zákaz nahrávania na diktafón.²⁹

III. SLOBODA PREJAVU PODĽA ČLÁNKU 11 ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ústava Slovenskej republiky uvádza v článku 11: „Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred jej zákonmi, ak zabezpečujú väčší rozsah základných práv a slobôd.“

Medzinárodný dohovor, ktorý nie je uverejnený podľa zákona o Zbierke zákonov Slovenskej republiky, nemá povahu prameňa práva. To sa týka aj tak často citovaného dokumentu, akým je Všeobecná deklarácia ľudských práv. Ústavný súd Slovenskej republiky to výslovne uviedol v rozhodnutí, podľa ktorého: „Všeobecná deklarácia ľudských práv má povahu politického dokumentu. Nebola vyhlásená podľa čl. 11 ústavy a § 1 a § 4 ods. 3 zákona č. 1/1993 Z. z. Preto predmetom konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky nemôže byť podnet alebo časť podnetu osoby namietajúcej porušenie práva priznaného Všeobecnou deklaráciou ľudských práv.“³⁰ To znamená, že právo na slobodu názoru a prejavu, ktoré proklamuje článok 19 Všeobecnej deklarácie ľudských práv nepatrí k prame-

²⁹ II. ÚS 28/96. C. r. v pozn. 4, s. 112.

³⁰ II. ÚS 18/97. Nález z 25. marca 1997. Ústavný súd Slovenskej republiky: Zbierka nálezov a uznesení 1997. Košice 1998, s. 517–518; zhodne II. ÚS 28/96. C. r. v pozn. 4, s. 117–118.

ňom práva upravujúcim slobodu prejavu. Podobne nie je prameňom práva Záverečný akt Konferencie o bezpečnosti a spolupráci v Európe³¹, a teda ani jeho ustanovenia o slobode prejavu nemajú právny význam. Taktiež napríklad aj Záverečný dokument Viedenskej následnej schôdzky Konferencie o bezpečnosti a spolupráci v Európe je politickým dokumentom, ktorý nie je prameňom práva Slovenskej republiky podľa článku 11 ústavy.³²

Článkom 11 ústavy sa vytvoril osobitný ústavný režim. Na rozdiel od viacerých iných európskych krajín, ktoré priznávajú medzinárodnému právu prednosť pred vnútroštátnym právom za každých okolností, v Slovenskej republike majú medzinárodné dohovory prednosť iba vtedy, keď sa zároveň splnia všetky tri podmienky určené ústavou. Prednosť má len taký medzinárodný dohovor, ktorý Slovenská republika ratifikovala. Druhou podmienkou je, aby ratifikovaný dohovor vyhlásila v Zbierke zákonov. Treťou podmienkou je, že taký dohovor zabezpečuje viac základných práv alebo slobôd ako zákon Slovenskej republiky. Táto podmienka tiež ustanovuje, že medzinárodné právo nemá prednosť pred celým právnym poriadkom Slovenskej republiky. Medzinárodné dohovory o ľudských právach a základných slobodách majú prednosť pred zákonmi, ale nie pred ústavou.

Slobodu prejavu s prednosťou pred zákonmi Slovenskej republiky upravuje najmä článok 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (oznámenie č. 209/1992 Zb.), článok 19 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (vyhláška č. 120/1976 Zb.), Európsky dohovor o cezhraničnej televízii (oznámenie č. 168/1998 Z. z.) článok 13 Dohovoru o právach dieťaťa (oznámenie č. 104/1991 Zb.) alebo článok 9 Rámcového dohovoru na ochranu národnostných menšín (oznámenie č. 160/1998 Z. z.).

Zachovanie prehľadu o tom, ktoré medzinárodné dohovory môžu mať povahu úpravy s prednosťou pred zákonmi však nie je ľahké, lebo vo viacerých prípadoch ide o dohodu, ku ktorej pristúpil ešte československý štát pred niekoľkými desaťročiami. Ako príklad možno pripomenúť Medzinárodný dohovor o potlačovaní rozširovania necudných publikácií (č. 184/1922 Zb.).

Prínos článku 11 pre uplatnenie slobody prejavu v praxi možno názorne ilustrovať na príklade Tlačového zákona. V jeho úprave sa pri všetkých doterajších novelizáciách v 90. rokoch ponechali právne neuveriteľné ustanovenia. Napríklad stále platí § 22 ods. 1. ktorý v prvej vete uvádza: „Výmena

informácií medzi Československou socialistickou republikou a ostatnými štátmi je slobodná“. V prvej vete § 15 odsek 1 sa naďalej možno dočítať: „Štátne orgány a vydavatelia úzko spolupracujú vo veciach týkajúcich sa zásadných otázok periodickej tlače a ostatných hromadných informačných prostriedkov so Zväzom československých novinárov, na Slovensku so Zväzom slovenských novinárov. Najmä sú povinní vyžadovať si ich stanovisko k zásadným otázkam rozvoja periodickej tlače a ostatných hromadných informačných prostriedkov, ich technického a hospodárskeho zabezpečenia a k zásadným otázkam postavenia redaktorov.“ Pri novelizácii Tlačového zákona roku 1990 sa schvaľovanie vydávania tlače nahradilo registračným princípom (§ 5 odsek 1), ale už v nasledujúcom odseku 2 tohto paragrafu zostalo: „Registráciu ústrednej a krajskej periodickej tlače vykonáva ministerstvo školstva a kultúry, na Slovensku povereník Slovenskej národnej rady pre školstvo a kultúru. Registráciu ostatnej tlače vykonávajú krajské národné výbory.“ Túto úpravu zrušil až článok II zákona č. 186/1997 Z. z. a to tak, že registráciu periodickej tlače vykonáva Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky, krajské úrady a okresné úrady. Citované príklady dokumentujú kvalitu činnosti zákonodarcu, ale nepatria k normám, ktorých nedostatky možno preklenúť uplatnením medzinárodných dohovorov. Medzinárodné dohovory majú význam pre iný typ otázok súvisiacich so slobodou prejavu, a to pre tie, ktoré Tlačový zákon vôbec neupravuje.

Ako prvé v tejto súvislosti treba spomenúť právo na odpoveď k uskutočnenému prejavu. Toto právo nemožno stotožniť s právom na tlačovú opravu podľa § 19 a § 20 Tlačového zákona. Právo na odpoveď nepriznáva Tlačový zákon, ani ostatné mediálne zákony Slovenskej republiky. Preto sa otvoril priestor pre uplatnenie medzinárodného dohovoru. Článkom 8 ods. 1 Európskeho dohovoru o cezhraničnej televízii sa určuje: „Každá vysielajúca zmluvná strana zabezpečí, aby každá fyzická osoba alebo právnická osoba bez ohľadu na štátnu príslušnosť alebo na trvalý pobyt mohla uplatniť právo na odpoveď alebo domáhať sa inej porovnateľnej právnej alebo administratívnej nápravy v súvislosti s reláciami vysielaťmi alebo prevzatými do vysielaťmi subjektmi alebo pomocou technických prostriedkov podliehajúcich jej jurisdikcii v zmysle článku 3. Zabezpečí najmä to, aby časové zaradenie a iné náležitosti výkonu práva na odpoveď umožnili účinný výkon tohto práva. Účinný výkon tohto práva alebo inej porovnateľnej právnej či administratívnej ná-

³¹ II. ÚS 41/99. Uznesenie z 21. apríla 1999, s. 4.

³² II. ÚS 41/99, s. 4.

pravy sa musí zabezpečiť z hľadiska časového zariadenia i formy.“

Pretože Európsky dohovor o cezhraničnej televízii sa vzťahuje len na úpravu televízneho vysielania, právo na odpoveď sa ním nepriznáva pre všetky médiá, ale iba voči televíznym spoločnostiam. V iných médiách sa právo na odpoveď nezaručuje ani prostredníctvom medzinárodného práva. Vzniklo by až legislatívnou činnosťou Národnej rady SR.

Druhú skupinu práv, ktoré sa v Slovenskej republike zaručujú podľa článku 11 ústavy z dôvodu, že ich nepriznávajú slovenské zákony, predstavujú také práva, ktoré sa výslovne neuvádzajú v medzinárodných dohovoroch o ľudských právach, ale príslušné medzinárodné orgány pri uplatnení dohovoru rozhodli, že dané právo je súčasťou ochrany poskytovanej medzinárodným dohovorom.

Tlačový zákon definuje termín „informácie“. Podľa § 3 ods. 3 tohto predpisu informácie sú správy, údaje, fakty a názory uverejňované v periodickej tlači a v ostatných hromadných informačných prostriedkoch vo všetkých formách publicistiky. Táto definícia umožňuje vznik sporu o to, ktoré názory sa ešte chránia ako informácie a ktoré už nie. Únik pred sporom umožňuje medzinárodný štandard, ktorý vytvoril Európsky súd pre ľudské práva pri aplikácii Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd vo veci Groppera Radio AG,³³ keď vyslovil, že nepokladá za potrebné presne definovať, čo je informácia a čo myšlienka. „Vysielanie“

je pojem, ktorý sa v Dohovore používa v súvislosti so slobodou prejavu. Vysielanie programov tak vzduchom, ako aj káblom je súčasťou práva, ktoré sa zaručuje v prvých dvoch vetách článku 10 odsek 1 bez toho, aby pri jeho uplatňovaní bolo treba rozlišovať podľa obsahu šírených programov.

Iný príklad prednosti práva zaručeného medzinárodným dohovorom pred slovenským zákonom, v ktorom absentuje potrebná úprava, ponúka pre žurnalistov mimoriadne závažné právo na redakčné tajomstvo. Toto právo novinárom Tlačový zákon najskôr priznal (roku 1966), ale pri novelizácii roku 1990 uprel. Stav bez možnosti dovolávať sa práva nevyzradíť zdroj svojich informácií vydržal do marca 1996, keď Európsky súd pre ľudské práva vo veci Goodwin uviedol: „Ochrana novinárskych zdrojov je jednou zo základných podmienok slobody tlače... Bez takej ochrany zdroje možno zastrašiť pred spoluprácou s tlačou pri informovaní verejnosti o veciach verejného záujmu. V dôsledku toho verejná úloha strážneho psa zverená tlači sa môže podkopať a spôsobilosť tlače poskytovať včasné a spoľahlivé informácie sa môže poškodiť. S prihliadnutím na závažnosť ochrany žurnalistických zdrojov pre slobodu tlače v demokratickej spoločnosti a vzhľadom na dopad, ktorý má príkaz na odhalenie zdroja pre uplatnenie tejto slobody, takéto opatrenie nemôže byť zlučiteľné s článkom 10 Dohovoru, pokiaľ sa nelegalizuje závažnejšou požiadavkou nastolenou vo verejnom záujme.“³⁴