

Stanovisko

k návrhu novely zákona č. 241/2001 Z.z. o ochrane utajovaných skutočností a k rozporovému konaniu o hromadnej pripomienke verejnosti

Národný bezpečnostný úrad SR (ďalej len „NBÚ“) pripravil **návrh novely zákona č. 241/2001 Z.z. o ochrane utajovaných skutočností**, v ktorej navrhuje **zrušiť zoznamy utajovaných skutočností** obsiahnuté v zákone (jeho prílohách) a vo vyhláske NBÚ, ktorou sa ustanovujú zoznamy utajovaných skutočností pre jednotlivé rezorty a **nahradiť ich všeobecnými „oblasťami“**, v ktorých sa môžu vyskytovať utajované skutočnosti. „Oblasti“ majú byť určené nariadením vlády na návrh NBÚ.

Novela plánuje **zrušiť doterajší princíp**, podľa ktorého vec alebo informácia môže byť utajovaná ako utajovaná skutočnosť **len vtedy, ak sa nachádza v taxatívnom výpočte** (zozname) utajovaných skutočností a zároveň ju treba chrániť v záujme Slovenskej republiky. Podľa navrhovaného znenia vec alebo informácia bude môcť byť utajená ako utajovaná skutočnosť **už vtedy, ak bude spadať do aspoň jednej z ustanovených všeobecných „oblastí“** a vedúci konkrétneho orgánu **posúdi**, že ju vzhľadom na záujem Slovenskej republiky **treba chrániť**.

(Bližšie informácie o novele vid' hromadná pripomienka verejnosti.)

Proti tomuto zámeru vzniklo vyše 600 osôb a organizácií tzv. **hromadnú pripomienku**, v ktorej vyjadrili zásadný **nesúhlas** so zámerom NBÚ zrušiť zoznamy utajovaných skutočností.

Dôvody nesúhlasu s návrhom na zrušenie zoznamov boli nasledovné:

1. nesúlad s princípom právnej istoty

Všeobecné „oblasti“ neumožňujú občanom ani orgánom verejnej správy predvídať svoje práva a povinnosti, pretože nebude zrejmé, čo môže a čo nemôže byť utajené a na ktoré informácie o činnosti štátu budú mať občania právo – následkom bude existencia právnej neistoty pre občanov a interpretačnej neistoty pre orgány verejnej správy a súdy.

2. umožnenie svojvoľného utajovania informácií bez jasných medzí a pravidiel

Po nahradení taxatívnych zoznamov všeobecnými „oblasťami“ budú mať orgány verejnej správy možnosť utajiť všetky informácie spadajúce do týchto oblastí, ak prídu k záveru, že ich treba chrániť v záujme SR alebo že by ich zverejnenie „mohlo byť nevýhodné“ pre záujmy SR. Taxatívne zoznamy im naproti tomu stanovujú určité medze a informácia nenachádzajúca sa v zoznamoch nemôže byť utajená.

3. nesúlad s Národným programom boja proti korupcii a so snahou o zvyšovanie transparentnosti výkonu verejnej správy

V Národnom programe boja proti korupcii sa uvádza, že je potrebné obmedzenie priestoru pre subjektívne rozhodnutia štátneho úradníka alebo verejného činiteľa a existencia zákonov s jasnými a predvídateľnými pravidlami, ktoré umožňujú jediný výklad.

Navrhovaná novela umožní vďaka širokým a vágnym pojmom subjektívne rozhodovanie orgánov verejnej správy o utajení širokého okruhu informácií o ich činnosti, pričom sa nedá vylúčiť zlyhanie ľudského faktora a svojvoľné utajenie informácií, ktorých zverejnenie je vo verejnom záujme. Naopak, existencia taxatívnych zoznamov utajovaných skutočností pôsobí ako prevenčné protikorupčné opatrenie, pretože zabráňuje možnosti svojvoľne utajiť akúkoľvek informáciu o činnosti orgánu verejnej správy.

4. neodôvodnenosť tvrdenia, že existencia zoznamov spôsobuje nadmerný počet utajovaných skutočností

Nie je pravdou, že existencia taxatívneho zoznamu spôsobuje existenciu nadmerného počtu utajovaných skutočností v SR. Zákon umožňuje utajiť informáciu len vtedy, ak sa nachádza v zoznamoch utajovaných skutočností a zároveň ju treba chrániť v záujme SR pred neoprávnenou manipuláciou. Nadmerný počet utajovaných skutočností je často spôsobovaný nesprávnou aplikáciou zákona, keď vedúci orgánov za utajovanú skutočnosť označujú všetky informácie uvedené v zozname, bez ohľadu na skutočnú potrebu chrániť ich vzhľadom na záujmy SR.

Hromadná pripomienka verejnosti navrhla **zachovať existenciu zoznamu** utajovaných skutočností.

Dňa 13.3.2003 sa o hromadnej pripomienke verejnosti uskutočnilo **rozporové konanie**.

Predstavitelia Národného bezpečnostného úradu SR (NBÚ) na rokovaní **trvali na zrušení zoznamov** utajovaných skutočností a ich nahradení „oblasťami“, v ktorých sa môžu vyskytovať utajované skutočnosti. **Rozpor teda nebol odstránený.**

I. časť

S U M Á R

námietok proti zrušeniu zoznamu utajovaných skutočností

- 1. Rozpor s princípom právnej istoty**
- 2. Rozpor s medzinárodnými štandardmi v oblasti slobody prejavu a práva na informácie**
- 3. Odstránenie jasných medzí a pravidiel pri utajovaní informácií**
- 4. Existencia interpretačnej neistoty pri utajovaní informácií**
- 5. Problematickosť súdneho prieskumu zákonnosti utajenia**
- 6. Koncentrácia posudzovania oprávnenosti utajenia informácie v rukách NBÚ**
- 7. Rozpor s Národným programom boja proti korupcii a so snahou o zvýšenie transparentnosti výkonu verejnej správy**
- 8. Neexistencia mechanizmu na zabránenie zneužitiu možnosti utajiť informáciu a na zabezpečenie verejného záujmu**
- 9. Neexistencia sankcií za neoprávnené a svojvoľné utajenie**
- 10. Nenáležitosť argumentácie požiadavkami NATO**

1) Rozpor s princípom právnej istoty

Každý všeobecne záväzný právny predpis musí byť svojim obsahom aj dôsledkami v súlade s princípom právnej istoty.

Princíp právnej istoty znamená, že **právne predpisy umožňujú občanom predvídať spôsob konania orgánov štátu** a tiež presne **určiť resp. predvídať svoje práva a povinnosti** vyplývajúce občanom z právneho predpisu.

Podľa judikatúry **Európskeho súdu pre ľudské práva** k čl. 10 Dohovoru, ktorý ustanovuje právo na slobodu prejavu a právo na informácie, ak zákon obmedzuje základné práva a slobody priznané Dohovorom (napr. právo na informácie), musí nevyhnutne spĺňať určité **kvalitatívne kritériá**. V rozsudku vo veci Sunday Times z roku 1978, A-30, §§ 47-49 Európsky súd pre ľudské práva vyslovil, že z výrazu „predvídané zákonom“ vyplývajú dve podmienky: dostatočná prístupnosť a **predvídateľnosť zákona, aby bolo občanovi umožnené upraviť svoje správanie vo svetle predvídateľných dôsledkov určitého aktu**.

Na základe zoznamov utajovaných skutočností môže každý občan i štátny orgán predvídať, čo môže byť utajované a čo utajované nemôže byť – t.j. môže predvídať svoje práva resp. povinnosti.

Ak však budú zakotvené len všeobecné „oblasti“ a na základe navrhovaného znenia budú môcť byť utajované všetky informácie, ktoré sa nachádzajú v „oblastiach“ a zároveň spĺňajú veľmi všeobecné kritériá v § 3 („potreba chrániť informáciu v záujme SR“), **skutočnosť, či je alebo nie je možné informáciu utajiť, nebude jasne posúdiťelná**.

Dôsledky prijatia navrhovanej novely by teda boli **v rozpore s princípom právnej istoty**, pretože navrhované **všeobecné „oblasti“** vyššie uvedené kritériá **nenapĺňajú**.

2) Rozpor s medzinárodnými štandardmi v oblasti slobody prejavu a práva na informácie

Identické požiadavky ako Ústava SR a Dohovor kladú aj **iné medzinárodné štandardy**.

Tzv. **Johannesburgské princípy**, sformulované v roku 1995 medzinárodnou konferenciou expertov v oblasti medzinárodného práva a ľudských práv, zakotvili základné zásady obmedzenia slobody prejavu a práva na informácie. Tieto princípy boli následne prevzaté i Komisiou OSN pre slobodu prejavu a sú zakotvené do jej každoročných rezolúcií.

Princíp č. 1 a č. 12 uvádza, že štáty musia zakotviť v zákone len také **špecifické a úzko formulované kategórie informácií**, ktorých utajenie je nevyhnutné pre ochranu legitímneho záujmu – napr. národnej bezpečnosti.

Obmedzenie práva na slobodu prejavu a práva na informácie musí byť všeobecne známe a dostupné, **jasné a úzko formulované** („clear and narrowly drawn“).

Návrh novely zákona o ochrane utajovaných skutočností však ustanovením všeobecných „oblastí“ tieto princípy **nenapĺňa**.

3) Odstránenie jasných medzí a pravidiel pri utajovaní informácií

Zoznamy utajovaných skutočností sú mechanizmom, ktorý dáva konaniu orgánov verejnej správy **pevné medze**.

Existencia pevných pravidiel pri utajovaní informácií o činnosti orgánov verejnej moci je **významná najmä pre krajiny, ktoré nemajú dlhú tradíciu budovania demokratického systému**, a v ktorých stále prežíva kultúra utajovania výkonu verejnej správy. Medzi tieto krajiny patrí zatiaľ i Slovenská republika.

Sám riaditeľ NBÚ koncom roku 2001 (2.11.2001) v rozhovore pre denník SME uviedol, že existencia zoznamov utajovaných skutočností je charakteristická pre aj pre okolité krajiny a zoznamy sú v súčasnosti **„nevyhnutné, aby sa zabránilo chaosu“**.

Zoznamy utajovaných skutočností v súčasnosti existujú i v **členských krajinách NATO** (napr. **Česká republika, Poľsko, Maďarsko**).

Pripravenie novely zákona, ktorá zveruje utajenie informácií úplne do pôsobnosti jednotlivých úradov bez toho, aby boli stanovené jasné medze pri ich utajovaní (jasné formálne kritérium) a ktorá dáva veľký priestor pre subjektivismus, je z tohto pohľadu **nepochopiteľným krokom**.

NBÚ na rozporovom konaní uviedol, že zámerom pripravenej novely je „jasné stanovenie hraníc“. Navrhovaná novela však nielenže nesmeruje k „jasnému stanoveniu hraníc“, ale naopak **smeruje k odstráneniu jasných a všeobecne rozoznatelných hraníc** a to práve tým, že odstraňuje jednoznačnosť existencie formálneho znaku utajovanej skutočnosti – t.j. skutočnosti, že informácia je zahrnutá v jednej z položiek zoznamu utajovaných skutočností.

Po zrušení zoznamu utajovaných skutočností bude môcť byť vec alebo informácia utajená **už vtedy, ak bude spadať do aspoň jednej z ustanovených všeobecných „oblastí“** a vedúci konkrétného orgánu **posúdi**, že ju vzhľadom na záujem Slovenskej republiky **treba chrániť** (napr. ak jej zverejnenie „by mohlo byť nevýhodné pre záujmy SR“).

To sú však **veľmi vážne kritériá, ktoré umožnia utajiť prakticky každú dôležitú informáciu o činnosti orgánov verejnej správy**.

Považujeme za veľmi **dôležité zachovať jasný formálny znak** utajovanej skutočnosti – t.j. skutočnosť, že utajovanou skutočnosťou je informácia alebo vec uvedená v taxatívnom zozname. Zachovanie jasného formálneho znaku utajovanej skutočnosti zabezpečí **predvídateľnosť** možnosti utajenia pre iné osoby ako i štátne orgány.

4) Existencia interpretačnej neistoty pri utajovaní informácií

Samotné **štátne orgány budú** po prijatí navrhovanej novely **v neistote**, či utajili informáciu, ktorú naozaj môžu utajiť, pretože po zrušení zoznamov nebudú existovať žiadne jasné objektívne posúdiťelné kritériá, ktoré by umožnili iným orgánom alebo osobám posúdiť, či bolo utajenie oprávnené (tzv. interpretačná neistota).

Podľa § 66 ods. 1 zákona o ochrane utajovaných skutočností NBÚ vykonáva na úseku ochrany utajovaných skutočností:

- znaleckú činnosť
- metodicky usmerňuje činnosť na úseku ochrany utajovaných skutočností.

Po prijatí navrhovaného znenia bude teda **NBÚ jediným orgánom**, ktorý bude môcť autoritatívne určiť, čo môže a čo nemôže byť utajovanou skutočnosťou.

5) Problematickosť súdneho prieskumu zákonnosti utajenia

6) Koncentrácia posudzovania oprávnenosti utajenia informácie v rukách NBÚ

Zo zahraničných skúseností jednoznačne vyplýva, že je nevyhnutné zachovať jasné formálne kritérium – t.j. pomerne jednoznačné zoznamy skutočností, ktoré môžu byť utajované.

Ak budú totiž formálne kritériá („oblasti“) všeobecné a utajovaná informácia bude do tejto všeobecnej oblasti naozaj zaraditeľná, súd pri **preskúmvaní zákonnosti utajenia** bude musieť obmedziť svoje skúmanie **len** na to, **či je informáciu naozaj potrebné v záujme SR chrániť** (t.j. na existenciu materiálneho znaku utajovanej skutočnosti), čo sú však veľmi subtilné a **problematické** otázky.

V prípadoch preskúmania zákonnosti utajenia informácií by bolo totiž úlohou súdu posudzovanie toho, či zverejnenie informácie môže ohroziť alebo poškodiť bezpečnosť, územnú celistvosť, obranu, ekonomické záujmy, medzinárodné vzťahy SR alebo by mohlo byť pre SR nevýhodné.

Súčasťou dokazovania by potom nevyhnutne bola taktiež manipulácia s utajovanými skutočnosťami so všetkými stupňami utajenia a v dokazovaní by ako znalci museli vystupovať experti na úseku ochrany utajovaných skutočností.

Podľa slovenského právneho poriadku však **takúto znaleckú činnosť vykonáva výlučne NBÚ** (§ 66 ods. 1 písm. a) bod 11 zákona č. 241/2001 Z.z.).

NBÚ však na základe zákonných oprávnení tiež môže **inštruovať orgány verejnej správy, aby určité informácie utajili**.

V dôsledku toho by po zrušení zoznamu utajovaných skutočností teda bolo **oprávnenie vydať pokyn na utajenie** určitej informácie a zároveň **oprávnenie posúdiť zákonnosť jej utajenia** (v rámci znaleckej činnosti v súdnom konaní) **koncentrované v rukách jediného orgánu - NBÚ**.

Týmto by nebol umožnený objektívny prieskum zákonnosti utajenia informácie.

Dôkladný a objektívny súdny prieskum zákonnosti utajenia informácie je síce teoreticky možný, ale i podľa zahraničných skúseností z krajín strednej a východnej Európy prakticky **veľmi ťažko uskutočniteľný**.

Napokon, ak by sa občan nedomohol ochrany svojho práva na všeobecnom súde, musel by sa obrátiť priamo na **Európsky súd pre ľudské práva**.

7) Rozpor s Národným programom boja proti korupcii a so snahou o zvýšenie transparentnosti výkonu verejnej správy

Zakotvenie širokých „oblastí“ namiesto zoznamu utajovaných skutočností môže tiež viesť k dôsledkom, ktoré budú v rozpore s Národným programom boja proti korupcii.

V Národnom programe boja proti korupcii sa uvádza: „*Predchádzať korupcii možno najúčinnnejšie systémovými opatreniami, ktoré **obmedzujú priestor pre subjektívne rozhodnutia** štátneho úradníka alebo iného verejného činiteľa.*“

... „*Existencia jasných, presne definovaných a predvídateľných pravidiel, ktoré platia pre všetkých rovnako a ktoré umožňujú jediný výklad, je nevyhnutným predpokladom vlády zákona a existencie právneho štátu. Takéto pravidlá sú tiež nevyhnutné na boj s korupciou. Nejasnosť, nestálosť a nepredvídateľnosť pravidiel - či už zákonov alebo nezákonných aktov - totiž vytvára priestor pre subjektívny výklad a korupčne motivované konanie.*“

Navrhované znenie novely zákona o utajovaných skutočnostiach je však v rozpore s týmito deklarovanými cieľmi, pretože navrhovaná novela **umožní** vďaka širokým a vágnym pojmom **subjektívne rozhodovanie pracovníkov** jednotlivých orgánov verejnej správy o utajení.

Pritom nie je možné vylúčiť zlyhanie ľudského faktora a **utajenie aj takých informácií** o činnosti orgánov verejnej správy, **na ktorých zverejnení je verejný záujem**.

Zo skúseností je známe, že orgány a inštitúcie majú aj v súčasnosti silnú **tendenciu odmietať informovať o tzv. citlivých informáciách** o podozreniach z porušovania zákona, nehospodárneho nakladania s verejnými prostriedkami alebo o podozrení z korupcie s tým, že sú utajované.

Po prijatí navrhovaného znenia bude takisto zo strany verejnosti veľmi ťažké posúdiť i to, či bola informácia utajená oprávnene alebo neoprávnene, pretože budú chýbať jasné medze. **Verejná kontrola** nad zákonnosťou utajovania informácií bude preto **značne oslabená**.

Existencia zoznamov utajovaných skutočností naopak pôsobí ako prevenčné protikorupčné opatrenie, pretože zabráňuje možnosti svojvoľne utajiť akúkoľvek informáciu o činnosti orgánu verejnej správy.

8) Neexistencia mechanizmu na zabránenie zneužitia možnosti utajiť informáciu a na zabezpečenie verejného záujmu

V zákone tiež úplne **absentuje mechanizmus na zabránenie zneužitia** možnosti utajiť informáciu a na **zabezpečenie verejného záujmu**, ktorý je obsiahnutý v mnohých zahraničných úpravách vrátane Spojených štátov amerických (USA).

Návrh na úpravu zákona:

Za § 4a sa vkladá § 4b, ktorý znie:

„Utajovanou skutočnosťou nemôže byť informácia o

- a) nezákonnom alebo nesprávnom postupe alebo nezákonnom rozhodnutí verejných činiteľov a orgánov verejnej moci,*
- b) trestnej činnosti verejných činiteľov, najmä o korupcii,*
- c) nehospodárnom nakladaní s verejnými prostriedkami,*
- d) závažnom ohrození životného prostredia,*
- e) platových náležitostiach, hmotnom zabezpečení a hmotných výhodách verejných činiteľov.“*

Navrhované ustanovenie **zakazuje zneužívanie možnosti utajovať tie informácie, ktoré sú predmetom legitímneho záujmu verejnosti**. Navrhované ustanovenie je vodítkom pre orgány verejnej správy v procese utajovanie informácií a pre súdy pri preskúmvaní zákonnosti utajenia informácie.

9) Neexistencia sankcií za neoprávnené a svojvoľné utajenie

Navrhovaná novela umožňuje jednotlivým orgánom verejnej správy veľký priestor pre subjektivizmus pri utajovaní informácií, avšak vôbec **výslovne nestanovuje žiadne sankcie pre pracovníka alebo orgán, ktorý informáciu neoprávnene a svojvoľne utají**.

Dôsledkom môže byť utajovanie pre orgán verejnej správy „citlivých“ informácií, ktorých zverejnenie je však vo verejnom záujme, **bez toho, aby za to niekto niesol sankčnú zodpovednosť resp. aby si bol tejto možnej sankcie vedomý**.

Navrhujeme **doplniť skutkové podstaty priestupku a správneho deliktu** ustanovené v § 70 a 71 zákona č. 241/2001 Z.z. o prípade neoprávneného utajenia vecí alebo informácie.

10) Nenáležitost' argumentácie požiadavkami NATO

Predkladacia správa k návrhu novely zákona zdôvodňuje potrebu novelizácie požiadavkami NATO, ktoré sú nezriedka uvádzané iba v podobe všeobecných deklarácií. Dôvodová, ani predkladacia správa však **neobsahuje tvrdenie, že aj zrušenie taxatívneho zoznamu utajovaných skutočností je požiadavkou NATO**.

Napokon, v dôvodovej správe k súčasne platnému zneniu zákona (ktorý obsahuje taxatívny zoznam utajovaných skutočností) sa uvádza, že jeho prijatie reagovalo na požiadavku priblíženia slovenskej právnej úpravy úprave v krajinách NATO a vychádza zo štandardov NATO.

V dôvodovej správe k súčasne platnému zneniu zákona sa doslovne uvádza: „Pri príprave nového zákona sa vychádzalo z praktických potrieb a požiadaviek odborných zložiek Slovenskej republiky a zmluvných partnerov už schválených Bezpečnostných dohôd o vzájomnej ochrane vymieňaných utajovaných skutočností, ktoré Slovenská republika uzatvorila s NATO, Západoeurópskou úniou, USA, Francúzskom, Nemeckom, Talianskom, Veľkou Britániou a dohôd, ktoré sú pripravované. V jednotlivých ustanoveniach zákona sú aplikované požiadavky na ochranu utajovaných skutočností, ako sú uvedené v Dokumente C-M (55) 15 (Final) „Bezpečnosť v rámci organizácie Severoatlantickej zmluvy“.“

V zmysle uvedených skutočností je zjavné, že existencia súčasne platných taxatívnych zoznamov utajovaných skutočností je plne kompatibilná so štandardmi v členských krajinách NATO a zrušenie taxatívnych zoznamov utajovaných skutočností nie je nevyhnutné v záujme vstupu Slovenskej republiky do NATO.

II. časť

Ako dôvody na zrušenie zoznamov utajovaných skutočností NBÚ uvádza:

1. existenciu nadmerného počtu utajovaných skutočností,
2. stanovenie príliš vysokého stupňa utajenia,
3. nepružnosť zoznamov utajovaných skutočností,
4. potreba ustanovenia utajovaných skutočností predpisom vyššej právnej sily.

Text uvedený nižšie obsahuje stanovisko NBÚ k súčasne existujúcim zoznamom utajovaných skutočností a stanovisko organizácií zaoberajúcich sa ochranou ľudských práv k zámeru NBÚ zrušiť zoznamy utajovaných skutočností a ich návrh na úpravu zákona a na odstránenie problémov pri jeho aplikácii.

1.

„Nadmerný počet utajovaných skutočností“

Podľa stanoviska NBÚ existencia zoznamov utajovaných skutočností v Slovenskej republike zapríčiňuje **nadmerný počet** vecí a informácií, ktoré sú v Slovenskej republike **utajované**.

Podľa NBÚ orgány verejnej správy utajujú informácie už vtedy, keď sa nachádzajú v zozname utajovaných skutočností a **nezvažujú, či túto informáciu treba chrániť v záujme SR**.

Zástupcovia NBÚ v súvislosti s tým takisto uviedli, že **nemajú prostriedky, ako regulovať alebo zmeniť túto nesprávnu prax**.

Stanovisko zástupcov verejnosti:

Zo súčasne platného znenia zákona č. 241/2001 Z.z. o ochrane utajovaných skutočností jednoznačne vyplýva, že zákon za utajovanú skutočnosť nepovažuje každú informáciu uvedenú v zozname utajovaných skutočností, ale utajovanou skutočnosťou je iba informácia, ktorá je uvedená v zozname utajovaných skutočností a ktorú treba zároveň chrániť v záujme Slovenskej republiky pred neoprávnenou manipuláciou.

Princíp kumulatívneho splnenia oboch týchto znakov utajovanej skutočnosti jednoznačne vyplýva z § 2 písm. a) a z § 8 ods. 1 zákona č. 241/2001 Z.z. o ochrane utajovaných skutočností.

Podľa § 2 písm. a) zákona „*utajovanou skutočnosťou informácia alebo vec uvedená v zozname utajovaných skutočností, ktorú vzhľadom na záujem Slovenskej republiky treba chrániť pred vyzradením, zneužitím, poškodením, zničením, stratou alebo odcudzením (ďalej len "neoprávnená manipulácia")*“.

Zákon teda jednoznačne stanovuje, že na to, aby mohla byť informácia utajená, musia byť kumulatívne splnené dve podmienky:

- **formálna podmienka** (t.j. informácia musí byť uvedená v zozname)
- **materiálna podmienka** (t.j. informáciu je potrebné chrániť vzhľadom na záujem Slovenskej republiky, pretože neoprávnená manipulácia s ňou by mohla ohroziť alebo poškodiť záujmy uvedené v § 3 ods. 3 až 6 zákona - *ohroziť zachovanie ústavnosti, zvrchovanosti a územnej celistvosti štátu, obranu, bezpečnosť, ekonomické záujmy, medzinárodné vzťahy, verejný záujem alebo právom chránené záujmy štátneho orgánu a pod.*).

Nevyhnutosť existencie potreby chrániť informáciu zakotvený v zákone č. 241/2001 Z.z., je vyjadrením základného medzinárodne akceptovaného princípu utajovania – princípu „harm test“.

Podľa § 8 ods. 1 zákona č. 241/2001 Z.z. o ochrane utajovaných skutočností „*Ak pominula potreba ochrany informácie alebo veci obsahujúcej utajované skutočnosti alebo uplynula ustanovená lehota jej utajenia, pôvodca utajovanej skutočnosti rozhodne o zmene alebo zrušení stupňa utajenia.*“

Pôvodca utajovanej skutočnosti je podľa tohto ustanovenia povinný **skúmať potrebu utajenia informácie** počas celej jej existencie. Pokiaľ nastane situácia, že utajovaná je informácia, ktorá sa síce nachádza v zozname, avšak ktorú už nie je potrebné chrániť, pôvodca je povinný zmeniť alebo zrušiť stupeň utajenia.

Nie je preto pravdou, že existencia taxatívneho zoznamu spôsobuje existenciu nadmerného počtu utajovaných skutočností.

Uvedený stav nastal v dôsledku **nesprávnej aplikácie zákona**, keď vedúci orgánov pomerne často za utajovanú skutočnosť označujú všetky veci a informácie uvedené v zozname, bez ohľadu na splnenie materiálnej podmienky (t.j. skutočnej potreby chrániť ich vzhľadom na záujmy SR). Túto skutočnosť **potvrdili i zástupcovia NBÚ**.

Podľa § 66 ods. 1 písm. a) zákona č. 241/2001 o ochrane utajovaných skutočností Národný bezpečnostný úrad vykonáva

- kontrolu ochrany utajovaných skutočností,
- školenie bezpečnostných zamestnancov
- metodicky usmerňuje činnosť na úseku ochrany utajovaných skutočností.

Vychádzajúc z citovaného ustanovenia **nie je teda náležité ani tvrdenie NBÚ**, že nemôže podniknúť nič efektívne proti spomínanej rozšírenej praxi úradov.

Tým, že NBÚ má vyššie uvádzané oprávnenia, má k dispozícii **dostatočne efektívne nástroje** na usmerňovanie praxe orgánov verejnej správy.
NBÚ má možnosť

- školiť a inštruovať bezpečnostných zamestnancov jednotlivých úradov,
- vydávať a rozširovať metodické smernice a inštrukcie, v ktorých môže podať vysvetlenie princípov ochrany utajovaných skutočností a
- podávať podnety na zrušenie utajenia, ak je zjavné, že informáciu netreba chrániť vzhľadom na záujem SR.

Je preto otázkou, či pretrvávajúca nesprávna prax nie je dôsledkom toho, že NBÚ tieto svoje oprávnenia dostatočne nevyužíva.

2.

„Stanovenie príliš vysokého stupňa utajenia pre mnoho utajovaných skutočností“

NBÚ uvádza, že zoznamy určujú pre mnohé druhy informácií i **príliš vysoký stupeň utajenia**, ktorý nie je vždy potrebný, čo spôsobuje orgánom verejnej správy problémy pri zabezpečovaní potrebného stupňa utajenia.

Stanovisko zástupcov verejnosti:

Nebránime sa zámeru, že striktne určené stupne utajenia pre jednotlivé kategórie informácií budú zrušené a vedúci orgánov verejnej správy budú zodpovední za určenie príslušného stupňa utajenia podľa § 3 zákona o ochrane utajovaných skutočností, ktorý ustanovuje všeobecnú charakteristiku stupňov utajenia „prísne tajné“, „tajné“, „dôverné“ a „vyhradené“.

Skutočnosť, že stanovenie príliš vysokého stupňa utajenia spôsobuje problémy, však v žiadnom prípade **nie je dôvodom pre zrušenie aj samotných zoznamov** utajovaných skutočností. Určenie stupňa utajenia tvorí totiž len jednu súčasť zoznamov utajovaných skutočností.

Logickým riešením problému príliš vysokého stupňa utajovania je **iba zrušenie povinnosti určiť informáciám v zozname stanovený stupeň utajenia** a prenesenie zodpovednosti za stanovenie stupňa utajenia na vedúcich orgánov.

3.

„Nepružnosť zoznamov utajovaných skutočností“

Zástupcovia NBÚ uvádzajú, že súčasne existujúce zoznamy utajovaných skutočností sú nepružné, pretože svojou určitosťou vylučujú, aby mohli byť utajené informácie, ktoré sa v zoznamoch nenachádzajú. Podľa NBÚ môže v prípade potenciálneho krízového stavu nastať akútna potreba utajiť aj informácie, ktoré sa v zoznamoch nenachádzajú alebo na ktoré zoznam nepamätal. Preto treba podľa NBÚ nahradiť zoznamy utajovaných skutočností širšími „oblasťami“, v ktorých sa môžu nachádzať utajované skutočnosti a ktoré umožnia utajiť aj také informácie, s ktorými zoznam nerátal.

Stanovisko zástupcov verejnosti:

Zákon o ochrane utajovaných skutočností je právnym predpisom, ktorý na jednej strane chráni záujmy štátu a na druhej strane obmedzuje základné ľudské práva a slobody - konkrétne právo na slobodu prejavu a právo na informácie.

Obmedzenie základného práva zákonom zahŕňa i požiadavku na kvalitu zákona. Zákon nevyhnutne musí mať **určitú mieru presnosti, aby bolo možné predvídať práva a povinnosti**, ktoré z neho vyplývajú a aby bolo tiež možné **predvídať postup štátnych orgánov** na základe tohto predpisu. Táto požiadavka vyplýva z Ústavy SR, Dohovoru a z medzinárodne akceptovaných štandardov ľudských práv (napr. tzv. Johannesburgské princípy) a mnohokrát ju potvrdila i judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva v Štrasburgu.

V prípade potenciálneho krízového stavu môže nastať i potreba utajiť informáciu, ktoré sa nenachádzajú v zozname utajovaných skutočností. Avšak **za účelom zabezpečenia tohto cieľa je neprípustné zrušiť jasné hranice toho, čo môže byť utajované a tým dať veľký priestor subjektivismu pri rozhodovaní o utajení informácií.**

Zoznamy resp. kategórie skutočností, ktoré môžu byť utajené, by sa mali stále vyznačovať určitou presnosťou a určitosťou.

4.

„Potreba ustanovenia utajovaných skutočností predpisom vyššej právnej sily“

Zástupcovia NBÚ uvádzajú, že ustanovenie utajovaných skutočností by malo byť vykonané predpisom vyššej právnej sily – nariadením vlády, a nie vyhláškou NBÚ, ako je to v súčasnosti. Podľa NBÚ je vydanie alebo zmena vyhlášky, ktorou sa ustanovuje zoznam utajovaných skutočností, veľmi komplikovaná vzhľadom na problematickosť rokovaní s ostatnými rezortmi a NBÚ preto údajne nemohol definitívne znenie zoznamu utajovaných skutočností podstatnejšie ovplyvniť.

Stanovisko zástupcov verejnosti:

Návrh NBÚ však zároveň **úplne ruší prílohy 1 až 4 zákona č. 241/2001 Z.z. o ochrane utajovaných skutočností**, ktoré obsahujú základné skutočnosti jednotlivých stupňov utajenia (t.j. základný zoznam skutočností, ktoré môžu byť utajované). Dôsledkom toho bude, že **v zákone vôbec nebude obsiahnuté žiadne vymedzenie skutočností, ktoré môžu byť utajované.**

Vymedzenie „oblastí“, v ktorých sa môžu nachádzať utajované skutočnosti, bude **úplne závisieť od podzákonného aktu** – nariadenia vlády.

Podľa čl. 13 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky *„Medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom.“*

V súlade s touto ústavnou požiadavkou je nutné, aby boli obmedzenia ústavného práva na slobodu prejavu a práva na informácie stanovené zákonom, a nie podzákonným aktom.

Základné určenie utajovaných skutočností musí byť vecou zákonodarcu a malo by byť stanovené zákonom.

V prípade, že by vymedzenie utajovaných skutočností záviselo výlučne od nariadenia vlády, ako to navrhuje návrh NBÚ, **zákonodarca by vôbec nemohol ovplyvniť určenie toho, čo môže alebo nemôže byť utajené.**

Zoznam základných skutočností, ktoré môžu byť utajované, stanovený v súčasnosti zákonom, by teda nahradili široké „oblasti“ utajovaných skutočností stanovené podzákonným predpisom - nariadením vlády.

Všeobecné „oblasti“ by navyše na rozdiel od súčasne platných príloh 1 až 4 zákona, ktoré eliminujú riziko svojvôle, umožňovali jednotlivým orgánom prílišnú voľnosť pri rozhodovaní o tom, čo bude utajené a čo nie.

Dosiahol by sa tak pravý opak toho, čo deklaroval NBÚ a utajované skutočnosti by boli oproti súčasnému stavu ustanovené **predpisom nižšej právnej sily** a zároveň by došlo i **k oslabeniu právnej istoty**.

Na základe vyššie uvedených skutočností považujeme za potrebné, aby bol návrh novely zákona č. 241/2001 Z.z. o ochrane utajovaných skutočností prepracovaný v tej časti, ktorá sa týka zrušenia zoznamov utajovaných skutočností.

Mgr. Peter Wilfling
Mgr. Zuzana Dlugošová
splnomocnenci verejnosti v rozporovom konaní o novele zákona č. 241/2001 Z.z. o ochrane
utajovaných skutočností
združenie Občan a demokracia
Dobrovičova 13, 811 09 Bratislava
tel.č.: 5292 5568, 5292 0426