



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 6/04-67

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Jána Mazáka a zo sudcov Jána Auxta, Juraja Babjaka, Eduarda Báránya, Alexandra Bröstla, Ľubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Juraja Horvátha, Jána Lubyho, Lajosa Mészárosa a Štefana Ogurčáka o návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky na začatie konania o súlade ustanovení čl. 1 § 8 ods. 2 písm. f) číselného označenia „II.“ a slova „Dôverné“ a ods. 3 poslednej vety, § 10 ods. 1 písm. h), § 12 ods. 2, § 13 písm. b), § 14 ods. 1 v časti počínajúcej slovami „... kto bol pracovne zaradený...“ a končiacej slovami „... s týmito štruktúrami“ a ods. 2 písm. c) bodov 1, 9 a 12, § 17 písm. b) číselného označenia „II.“, § 25 ods. 2 slovného spojenia „... a nebol ohrozený zdroj informácií“, § 27 ods. 1 písm. a) a ods. 2 písm. a), § 30 ods. 4 až 7, § 33 ods. 1 slovného spojenia „... a Dôverné“, § 34, § 35 ods. 1 až 4 slovného spojenia „... alebo Dôverné“, § 49 ods. 2 písm. e) a f), § 81 ods. 1 a § 84 ods. 3 slovného spojenia „... do 31. októbra 2004“ a ods. 5 slovného spojenia „najneskôr však do 31. decembra 2006“ zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 4 prvou vetou, čl. 19 ods. 1 a 3, čl. 35 ods. 1 a s čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 6 ods. 1 prvou vetou Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v znení protokolov č. 3, 5 a 8, za účasti Národnej rady Slovenskej republiky a vedľajšieho účastníka - vlády Slovenskej republiky, zastúpenej Ministerstvom

spravodlivosti Slovenskej republiky, na neverejnom zasadnutí konanom 19. októbra 2005 takto

r o z h o d o l :

1. Ustanovenie § 30 ods. 4 až 7 zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov **n i e j e** v súlade s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2 a s čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

2. Návrh na začatie konania v časti namietajúcej nesúlad ustanovenia § 12 ods. 2 zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 12 ods. 2 a s čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky **z a m i e t a**.

3. Návrhu na začatie konania vo zvyšnej časti **n e v y h o v u j e**.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky, stanovisko, vyjadrenie a iné podklady na rozhodovanie

A. Návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 11. augusta 2004 doručený vyššie uvedený návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovateľ“ alebo „generálny prokurátor“) na začatie konania o súlade právnych predpisov, v ktorom bolo zároveň navrhnuté, aby ústavný súd podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a § 37 až 41 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky,

o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) vydal na verejnom pojednávaní nález:

«Ustanovenia čl. 1 § 8 ods. 2 písm. f) číselného označenia „II.“ a slova „Dôverné“, ods. 3 poslednej vety, § 10 ods. 1, písm. h), § 12 ods. 2, § 13 písm. b), § 14 ods. 1 v časti počínajúcej slovami „... kto bol pracovne zaradený ...“ a končiacej slovami „... s týmito štruktúrami,“, ods. 2 písm. c), bodov 1., 9., 12., § 17, písm. b), číselného označenia „II“, § 25 ods. 2 slovného spojenia „... a nebol ohrozený zdroj informácií.“, § 27 ods. 1, písm. a), ods. 2, písm. a), § 30 ods. 4 až ods. 7, § 33 ods. 1 slovného spojenia „... a Dôverné,“, § 34, § 35 ods. 1 až ods. 4 slovného spojenia „... alebo Dôverné.“, § 49 ods. 2, písm. e), f), § 81 ods. 1, § 84 ods. 3 slovného spojenia „... do 31. 12. 2004“ (správne „do 31. októbra 2004“; pozn.), ods. 5 slovného spojenia „najneskôr však do 31. 12. 2006,“ zákona č. 215/2004 Z. z. nie sú v súlade s článkom 1 ods. 1, vetou prvou, článkom 2 ods. 2, článkom 12 ods. 2, článkom 13 ods. 4 prvou vetou, článkom 19 ods. 1, ods. 3, článkom 35 ods. 1, článkom 46 ods. 1 ústavy a článkom 6 ods. 1 vetou prvou Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v znení protokolov č. 3, 5 a 8.»

Uznesením č. k. PL. ÚS 6/04-18 z 9. septembra 2004 ústavný súd prijal návrh v celom rozsahu na ďalšie konanie (s úpravou nesprávnej citácie § 84 ods. 3 slovného spojenia „... do 31. 12. 2004“ na správnu „... do 31. októbra 2004“).

Z petitu návrhu nevyplýva presnejšia špecifikácia nesúladu jednotlivých napadnutých ustanovení zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj „zákon“ alebo „tento zákon“) s označenými ustanoveniami ústavy. Táto vyplýva z odôvodnenia návrhu, pričom ju možno rozdeliť do siedmich okruhov nesúladu.

1. Namietaný nesúlad § 14 ods. 2 písm. c) bodov 1 a 9 a § 49 ods. 2 písm. e) a f) zákona s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy

Článok 1 ods. 1 ústavy ukladá aj zákonodarcovi povinnosť chrániť princípy materiálneho právneho štátu vrátane právnej istoty. Jedným z jej prvkov je aj zrozumiteľnosť právnych noriem a na nej založená predvídateľnosť konania orgánov verejnej moci (PL. ÚS 15/98). Keďže do pôsobnosti Národného bezpečnostného úradu (ďalej len „úrad“) patrí rozhodovať o práve fyzických osôb či právnických osôb oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami, táto skutočnosť zvyšuje náročnosť právneho predpisu, ktorým sa má úrad riadiť, najmä z hľadiska určitosti pojmov, ktoré by mali byť presne definované.

V zákone sú však nejasné viaceré pojmy predstavujúce bezpečnostné riziko - najmä spoločník, riziková skupina, personálna nestabilita a vedúci podnikateľ - a tieto nie sú dostatočne definované ani iným všeobecne záväzným právnym predpisom.

Pri pojme „spoločník“ [osôb uvedených v § 14 ods. 2 písm. c) bode 1 zákona] nemožno najmä s určitosťou vyvodiť, či sa má na mysli hľadisko obchodnoprávne alebo iné (napr. občianskoprávne), význam slovného spojenia „bola spoločníkom“ je nejasný, nerozlišuje sa medzi vedomým spoločníkom a osobou neznalou aktivít ďalších spoločníkov, pri „osobe v minulosti odôvodnene podozrievanej z takýchto aktivít“ absentuje definícia odôvodneného podozrievania, pričom ide aj o rozpor so zásadou prezumpcie neviny (lebo za špióna, teroristu alebo sabotéra možno označiť len toho, kto bol právoplatne odsúdený za príslušný trestný čin).

Pri „rizikovej skupine“ uvedenej v § 14 ods. 2 písm. c) bode 9 nevedno, či ide o hľadisko bezpečnostné, ekonomické, kultúrne alebo hygienické.

Pojmy „personálna nestabilita“ a „vedúci podnikateľ“ v § 49 ods. 2 písm. e) a f) nie sú bližšie definované, napr. z hľadiska časovej periodicity pri prvom a obsahových znakov pri druhom pojme.

Nejasnosť v zákone zakotvených pojmov samotných alebo nejasnosť ich možného výkladu účinne bráni osobám navrhnutým na oboznamovanie sa s utajovanými

skutočnosťami (ďalej aj „navrhované osoby“) vedome sa správať tak, aby na základe svojho správania v bližšej alebo vzdialenejšej budúcnosti docielili udelenie oprávnenia oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami. Označený právny stav súčasne umožňuje úradu v typovo obdobných prípadoch vynášať diametrálne odlišné rozhodnutia. Takáto situácia však odporuje zásade ochrany právnej istoty, v dôsledku čoho § 14 ods. 2 písm. c) body 1 a 9 a § 49 ods. 2 písm. e) a f) zákona nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1 ústavy.

2. Namietaný nesúlad § 81 ods. 1 zákona s čl. 2 ods. 2 a s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy

Konanie orgánov štátu v rozsahu zákona nie je jediným ústavným príkazom obsiahnutým v čl. 2 ods. 2 ústavy, lebo sa musí uskutočňovať aj spôsobom, ktorý ustanoví zákon (I. ÚS 3/98). Ak zákonodarca opomenul takýto postup v zákone vytvoriť, vzniká tým ústavná prekážka brániaca štátnemu orgánu konať v rozsahu zákona, čím priamo dochádza k paralyzovaniu činnosti štátneho orgánu.

V prípade úradu takýto právny stav navodilo ustanovenie § 81 ods. 1 zákona, ktoré okrem v ňom vymenovaných ustanovení vylučuje možnosť aplikácie všeobecných predpisov o správnom konaní na ostatné konania vedené úradom (najmä podľa § 17 až 30 zákona). To má predovšetkým za následok, že úrad nie je schopný rozoznať, čo môže byť považované za dôkaz, zistené skutočnosti nemôže hodnotiť, nemôže konanie prerušiť, nepozná náležitosti záznamu podľa § 25 ods. 1 zákona (a nemôže ho teda ani spísať) a svoje rozhodnutie ani nemôže sám zmeniť, ak by po jeho právoplatnosti vyšli najavo okolnosti svedčiacie v prospech dotknutej osoby.

Z uvedených dôvodov § 81 ods. 1 zákona nie je v súlade s čl. 2 ods. 2 ústavy a keďže takýto právny stav nezodpovedá ani požiadavke na ochranu právnej istoty, nie je v súlade ani s čl. 1 ods. 1 ústavy.

3. Namietaný nesúlad § 30 ods. 4 až 7 zákona s čl. 2 ods. 2 a s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy; v spojení s § 81 ods. 1 zákona aj s čl. 46 ods. 1 ústavy

Na základe § 30 ods. 4 až 7 zákona sa vytvára orgán oprávnený rozhodnúť o odvolaní - odvolacia komisia (ďalej len „komisia“) tvorená 11 poslancami Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“ alebo „zákonodarca“).

Hlavným problémom zakladajúcim nesúlad napadnutého ustanovenia s čl. 2 ods. 2 ústavy je, že poslancom sa ukladajú povinnosti bez toho, aby to ústava umožňovala. Národná rada ako orgán štátu môže vykonávať zákonodarnú moc len v rozsahu a spôsobom ustanoveným v zákone. Postavenie poslanca národnej rady je zakotvené v ústave a táto nezmocňuje zákonodarcu, aby zákonom nad rámec ústavy rozširoval pôsobnosť poslancov.

Ústavnoprávnym problémom je aj vnútorná protirečivosť a formálnosť napadnutého ustanovenia.

Vychádzajúc zo znenia § 30 ods. 4, 5 a 7 zákona nemožno vylúčiť situáciu, že v komisii budú ako jej členovia zasadať osoby, ktoré nebudú poslancami národnej rady (lebo v aktuálnych voľbách neboli zvolené). Komisia ako odvolací orgán by síce bola naďalej funkčná (ods. 5), avšak za cenu priameho porušenia ods. 4, pretože zákon nie je spôsobilý predĺžiť trvanie mandátu poslanca v rozpore s vôľou voličov.

Formálnosť napadnutého ustanovenia je v tom, že vzhľadom na dikciu § 81 ods. 1 zákona komisia v prípade konania podľa § 17 až 30 zákona nepostupuje podľa všeobecných predpisov o správnom konaní. Pri absencii zodpovedajúceho procesného predpisu tvoriaceho *lex specialis* k všeobecným predpisom o správnom konaní nielenže jej právny názor nie je pre úrad záväzný, ale *de facto* aj *de iure* jej bráni vôbec odvolacie konanie viesť.

Z uvedených dôvodov napadnuté ustanovenie nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 a s čl. 2 ods. 2 ústavy.

Absencia procesného predpisu aplikovateľného na konanie úradu podľa § 17 až 30 zákona podstatne sťažuje možnosť dotknutej osoby domáhať sa zákonom ustanoveným

postupom svojho práva na inom orgáne. Nemožnosť viazanosti úradu právnym názorom komisie pri zrušení jeho rozhodnutia neguje význam odvolania ako prostriedku na dosiahnutie práva dotknutej osoby. Z týchto dôvodov je potom napadnuté ustanovenie v spojení s § 81 ods. 1 zákona v nesúlade aj s čl. 46 ods. 1 ústavy.

4. Namietaný nesúlad § 12 ods. 2, § 13 písm. b), § 14 ods. 1 v časti počínajúcej slovami „... kto bol pracovne zaradený...“ a končiacej slovami „... s týmito štruktúrami“ a § 14 ods. 2 písm. c) bodu 12 zákona s čl. 35 ods. 1, čl. 12 ods. 2 a s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy

Ústava chápe diskrimináciu ako negatívny jav a ústavným príkazom v druhej vete čl. 12 ods. 2 ústavy sa vylučuje nielen negatívna diskriminácia, ale aj pozitívna diskriminácia oprávnených osôb z ktoréhokoľvek dôvodu uvedeného v označenom ustanovení ústavy.

4.1. Paragraf 12 ods. 2 upiera status bezúhonnosti osobám, na ktoré sa síce hľadá, akoby neboli odsúdené, avšak pred vznikom tejto právnej fikcie došlo k ich právoplatnému odsúdeniu pre trestné činy označené v tomto ustanovení. Tieto osoby sú potom znevýhodnené voči všetkým iným osobám, ktoré boli v minulosti tiež odsúdené za trestnú činnosť, ktorým však fikcia neodsúdenosti nie je upieraná.

Hmotnoprávne dôsledky citovaného ustanovenia zákona sú porovnateľné s doživotným zákazom činnosti spojenej s právom oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami. Právny poriadok však nepozná časovo neobmedzený trest zákazu činnosti. Aj ten trest zákazu činnosti, ktorý je možné v súčasnosti uložiť, je podmienený vykonaním trestného konania vedeného voči konkrétnej osobe, ktorá má pritom k dispozícii širokú škálu prostriedkov na obranu svojich práv.

Obdobná situácia nastáva aj vo vzťahu k § 13 písm. b), kde účinky časovo neobmedzeného zákazu činnosti nastávajú iba na základe priestupkového konania.

S poukazom na právny názor vyslovený v náleze sp. zn. PL. ÚS 16/95 generálny prokurátor tvrdí, že o obmedzeniach práva na slobodný výkon povolania majúci povahu trestu môžu v konečnom dôsledku rozhodovať len všeobecné súdy v trestnom konaní. Legálnosť a ústavnú konformitu cieľa demonštrovaného ustanovením § 12 ods. 2 zákona by teda bolo možné dosiahnuť len po predchádzajúcej zmene ústavy a Trestného zákona spolu s Trestným poriadkom (ďalej aj „TZ“ a „TP“), avšak nie spôsobom, ktorý zákonodarca zvolil.

4.2. Vyššie uvedená argumentácia sa vzťahuje aj na označenú časť § 14 ods. 1 a § 14 ods. 2 písm. c) bod 12 zákona.

Tieto ustanovenia bez akéhokoľvek predchádzajúceho dokazovania, ktoré by bolo vykonané kompetentnými štátnymi orgánmi, vyradujú bližšie určiteľné skupiny osôb z možnosti oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami, a teda aj vykonávať prácu dosiaľ vykonávanú a legálne získanú len preto, lebo v minulosti vykonávali určité povolanie, alebo preto, lebo v minulosti nadobudli (hoci sčasti) vzdelanie v určitom vzdelávacom zariadení cudzieho štátu. Nezohľadňuje sa pritom vôbec legálnosť takto nadobudnutého vzdelania v čase jeho nadobudnutia.

Diskriminačným faktorom je aj to, že rovnako nie je hodnotená činnosť iných osôb vykonávaná v prospech Slovenskej informačnej služby, Vojenského spravodajstva alebo Policajného zboru (ďalej aj „SIS“, „VS“ a „PZ“), hoci - odhliadnuc od aktivít na tzv. „úseku boja proti vnútornému nepriateľovi“ (ktorým sa však nevenovali všetky osoby spadajúce pod § 14 ods.1 zákona) – ide o odborne aj profesionálne podobné, ba niekedy aj zhodné činnosti.

Aj obmedzovanie na základe vzdelávania v konkrétne vymenovanej vzdelávacej inštitúcii bývalého Zväzu sovietskych socialistických republík možno považovať za diskriminačné, ak súčasne nie sú ako bezpečnostné riziko posudzované osoby, ktoré absolvovali vzdelávací proces v zariadeniach ovládaných špeciálnymi službami iných štátov (USA, SRN, Izrael, Vatikán). Ani v týchto prípadoch nie je možné s nutnou určitosťou

vylúčiť predpoklad, že mohlo dôjsť k ich naverbovaniu do služieb CIA, BND, Mossadu a pod., v dôsledku čoho by mohli pri svojej práci uprednostňovať národné záujmy cudzieho štátu na úkor či na škodu záujmov Slovenskej republiky. Skutočnosť, že tak FSB, ako aj CIA, BND a iné špeciálne služby vykonávajú svoju prácu v demokratických štátoch, nemá z hľadiska ich možného negatívneho vplyvu na záujmy Slovenskej republiky určujúci význam, pretože ani pri demokratických štátoch nemožno úplne vylúčiť (hoci aj občasnú) rozdielnosť ich záujmov.

Obe označené napadnuté ustanovenia zákonodarca postuloval na základe uznania kritéria kolektívnej viny, ktoré je však cudzie demokratickému štátu a spoločenskému zriadeniu. Pochybil, keď nahradil konanie vedené voči individuálne určenej osobe (ktorého účelom je preukázať vinu a stanoviť primeraný trest) plošným obmedzením určitého okruhu osôb. Jedným z cieľov takéhoto postupu je práve možnosť štátnych orgánov vyhnúť sa prácnemu, prípadne aj právne nemožnému preukazovaniu viny.

5. Namietaný nesúlad § 8 ods. 3 poslednej vety, § 34 a § 35 ods. 1 až 4 zákona s čl. 19 ods. 1, čl. 12 ods. 2, čl. 1 ods. 1 prvou vetou a s čl. 13 ods. 4 prvou vetou ústavy

Napadnuté ustanovenia umožňujú určitému okruhu osôb oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami bez nutnosti predchádzajúceho podrobenia sa skúmaniu ich bezpečnostnej spoľahlivosti, a to len na základe výkonu ich funkcie alebo iného právneho postavenia (napr. obvinených), zatiaľ čo ostatné osoby nespĺňajúce kritériá citovaných ustanovení sa takémuto skúmaniu podrobiť musia.

V dôsledku toho musia tiež strpieť výrazný zásah do svojho súkromia predstavovaný zisťovaním a zhromažďovaním údajov o ich majetkovej či zdravotnej situácii, ako i o sexuálnych a iných spoločenských zvyklostiach či stykoch.

Význam tejto skutočnosti ešte zvyšuje absencia relevantnej procesnej normy, ktorá im bráni náležitým spôsobom účinne podniknúť právne kroky na ochranu svojej ľudskej dôstojnosti, osobnej cti, dobrej povesti či mena v prípade, ak by nezákonným rozhodnutím

úradu alebo iného subjektu oprávneného rozhodovať o práve konkrétnej osoby oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami mohli byť tieto ústavou chránené hodnoty dotknuté.

Pre dodržanie ústavného princípu zakotveného v čl. 2 ods. 2 ústavy nepostačuje len to, aby konanie štátneho orgánu voči iným osobám ustanovil zákon, tento zákon musí rešpektovať medze ústavy vrátane čl. 13 ods. 4 ústavy. To okrem iného znamená, že ak sa prijme obmedzenie dbajúce na podstatu práva, ale zanedbávajúce zmysel práva, obmedzenie základného práva alebo slobody nebude v súlade s čl. 13 ods. 4 prvou vetou ústavy.

Konflikt práv sa v právnom štáte rieši prostredníctvom požiadavky ich spravodlivej rovnováhy. Táto požiadavka je súčasťou opatrení slúžiacich pri obmedzovaní práva na splnenie ústavnej podmienky „dbať na podstatu a zmysel“ obmedzovaného práva.

Vychádzajúc zo zásady spravodlivej rovnováhy (resp. zásady primeranosti) je potrebné konštatovať nesúlad napadnutých ustanovení okrem s čl. 19 ods. 1, čl. 12 ods. 2, čl. 1 ods. 1 aj s čl. 13 ods. 4 prvou vetou ústavy.

6. Namietaný nesúlad § 8 ods. 2 písm. f) číselného označenia „II.“ a slova „Dôverné“, § 10 ods. 1 písm. h), § 17 písm. b) číselného označenia „II.“, § 27 ods. 1 písm. a), § 27 ods. 2 písm. a), § 33 ods. 1 slovného spojenia „... a Dôverné“, § 84 ods. 3 slovného spojenia „... do 31. októbra 2004“ a § 84 ods. 5 slovného spojenia „... najneskôr však do 31. decembra 2006“ zákona s čl. 19 ods. 1 a 3, čl. 13 ods. 4 prvou vetou a s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy

Účelom zákona je realizácia práva štátu na ochranu utajovaných skutočností. Účelom čl. 19 ods. 1 a 3 ústavy je ochrana tam uvedených hodnôt individuálnej súkromnej sféry. Pri konflikte týchto práv nemožno extenzívne uprednostňovať právo štátu a z práva na súkromie ponechať len to, čo tomuto extenzívnemu výkladu práva štátu nebráni, ale je nutné zabezpečiť primeranosť obmedzenia oboch dotýkajúcich sa práv.

Ak chcel zákonodarca zákonom zabezpečiť ochranu utajovaných skutočností, bolo jeho povinnosťou koncipovať opatrenia na ich ochranu tak, aby čo najdôkladnejšie zohľadnil kvalitatívne i kvantitatívne možnosti subjektov práva pri výkone svojej profesie prichádzať do styku s utajovanými skutočnosťami.

Je notoricky známou skutočnosťou, že spomedzi všetkých subjektov práva sú to práve poslanci národnej rady, ktorí majú kvalitatívne i kvantitatívne najširšie možnosti oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami. Ak však zákonodarca práve im, ako aj ďalším subjektom umožnil oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami bez akéhokoľvek predchádzajúceho preskúmania ich spôsobilosti, zapríčinil tak nielen spochybnenie funkčnosti zákona ako celku, ale (a najmä) vytvoril nerovnovážny stav. Tí, u ktorých je potencionálny predpoklad kontaktu s utajovanými skutočnosťami najvyššieho významu, si môžu ponechať svoju súkromnú sféru nedotknutú aktivitami štátu, zatiaľ čo tí, ktorých potencionálny predpoklad kontaktu s utajovanými skutočnosťami je nepomerne nižší, sa musia podrobiť závažným zásahom do svojho súkromia.

6.1. Zásada primeranosti musí byť zachovaná aj pri zhromažďovaní a vyhodnocovaní osobných údajov. O neprimerané zhromažďovanie údajov ide aj vtedy, ak sa na ňom podieľa viacero štátnych orgánov, ak na dosiahnutie účelu zákona, ktorý zhromažďovanie údajov povolil, postačí len činnosť jedného z viacerých oprávnených štátnych orgánov.

Zákon definuje vedúceho a jeho povinnosti (§ 8 ods. 1 a nasl.). Tohto tiež poveruje vykonávaním bezpečnostnej previerky I. stupňa pre stupeň utajenia „Vyhradené“. Všetky ďalšie bezpečnostné previerky stupňa II (Dôverné) až IV (Prísne tajné) zveril do pôsobnosti úradu. Rozdiel medzi náročnosťou jednotlivých previerok spočíva v rozsahu podkladových materiálov a od stupňa „Tajné“ aj v potrebe vykonávať rôzne šetrenia. Rozsah podkladových materiálov pre stupeň utajenia „Vyhradené“ a „Dôverné“ je len nepatrne odlišný. Pri stupni utajenia „Dôverné“ sa k podkladom, ktoré by postačovali pre stupeň „Vyhradené“, pridružuje bezpečnostný dotazník a informácie o bezpečnostnej spoľahlivosti navrhovanej osoby z evidencií Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva, od ďalších štátnych orgánov a iných právnických osôb.

Spoločným znakom týchto podkladových materiálov je, že sú písomné, takže na ich vyhodnotenie postačuje prečítanie a zváženie ich obsahu.

Je všeobecne známe, že osoby vykonávajúce funkciu vedúceho sa vo svojom profesijnom živote stretávajú s oveľa závažnejšími materiálmi, ktoré musia správne vyhodnocovať, ako sú podkladové materiály pre bezpečnostnú previerku II. stupňa pre stupeň utajenia „Dôverné“. Ak im zákonodarca zveril vykonávanie bezpečnostných previerok I. stupňa, je potrebné priradenie oprávnenia na výkon bezpečnostnej previerky II. stupňa do kompetencií úradu považovať za zásah do zásady primeranosti presahujúci medze rozumného zdôvodnenia.

Z tohto dôvodu napadnuté ustanovenia nie sú v súlade s označenými ustanoveniami ústavy.

6.2. K označeným častiam § 84 ods. 3 a 5 zákona treba ako ďalší dôvod porušenia zásady primeranosti zo strany zákonodarcu uviesť, že neexistuje žiaden dôvod domnievať sa, že by u osôb, ktoré k stanoveným dátumom sú podľa týchto zákonných ustanovení spôsobilé oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami bez predchádzajúceho absolvovania bezpečnostnej previerky, došlo iba uplynutím času k takým osobnostným a odborným zmenám, ktoré by vykonanie bezpečnostných previerok vyžadovali. Takisto nie je možné predpokladať ani podstatné zmeny v obsahu pojmu utajovaných skutočností jednotlivých subjektov.

Ako jediný možný záver súladný so zásadou primeranosti prichádza potom do úvahy konštatovanie, že plynutie času je pre posúdenie spoľahlivosti osôb uvedených v § 84 ods. 3 a 5 právne bezvýznamné a neexistuje žiadny rozumný dôvod podrobovať ich bezpečnostným previerkam a s tým spojeným zásahom do ich ľudských práv po uplynutí dôb v týchto ustanoveniach zakotvených.

7. Namietaný nesúlad § 25 ods. 2 slovného spojenia „... a nebol ohrozený zdroj informácií“ zákona s čl. 46 ods. 1 a s čl. 13 ods. 4 prvou vetou ústavy a s čl. 6 ods. 1 prvou vetou Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd

Ak by sa navrhovaná osoba rozhodla domáhať sa svojich práv pred komisiou (odvolacím orgánom) alebo následne na Najvyššom súde Slovenskej republiky (ďalej aj „najvyšší súd“), potrebuje mať k dispozícii také isté penzum informácií, ako mal úrad v čase rozhodovania. Len vtedy má nádej, že sa jej podarí sformulovať argumentáciu spôsobilú presvedčiť o jej pravde komisiu alebo najvyšší súd. Toto však vyžaduje, aby poznala aj zdroje informácií úradu, lebo len tak bude môcť predostrieť konajúcim orgánom iný variant hodnotenia dôkazov, ako bol ten, ktorý zvolil úrad.

Paragraf 25 ods. 2 zákona jej však neposkytuje účinnú možnosť ochrany svojich práv, lebo zakotvuje ochranu zdroja informácií pred ohrozením, a to aj za cenu oslabenia argumentačnej spôsobilosti na strane dotknutej osoby. Tým ju priamo uvádza do dôkaznej núdze.

Označená časť citovaného ustanovenia preto nie je v súlade s čl. 46 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 prvou vetou ústavy a ani s čl. 6 ods. 1 prvou vetou Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“).

B. Stanovisko vlády Slovenskej republiky, zastúpenej Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky

Vláda Slovenskej republiky, zastúpená Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „vedľajší účastník“), zaujala stanovisko k návrhu podaním z 2. novembra 2004.

Vedľajší účastník navrhol, aby ústavný súd návrhu nevyhovел z nasledovných dôvodov, ktoré sa vzťahujú na jednotlivé okruhy namietaného nesúladu.

1. Pri § 14 ods. 2 písm. c) bode 9 zákona navrhovateľ v odôvodnení návrhu namieta nesúlady v časti týkajúcej sa pojmu „riziková skupina“, v petite návrhu sa však domáha vyslovenia nesúlady celého označeného ustanovenia.

Hoci možno súhlasiť s prílišnou, ústavne nekonformnou vágnosťou pojmu „riziková skupina“, pre vyslovenie nesúlady napadnutého ustanovenia tak, ako to navrhuje navrhovateľ a ako to bolo prijaté ústavným súdom na ďalšie konanie, neexistuje ústavno-právne relevantný dôvod a navrhovateľ ho ani neuvádza. Vedľajší účastník ani nie je presvedčený, že v meritórnom konaní má ústavný súd k dispozícii nástroje na zodpovedajúcu modifikáciu petitu.

Opodstatnenosť tvrdení navrhovateľa - o absencii jednoznačnej definície pojmu „personálna nestabilita vo vedúcich funkciách a orgánoch podnikateľa“ [§ 49 ods. 2 písm. e) zákona], ktorá znamená porušenie princípu právnej istoty - závisí od toho, či tento princíp zakazuje zákonodarcovi vymedziť fluktuáciu vedúcich predstaviteľov podnikateľa ako istú formu bezpečnostného rizika a či spôsob, akým zákonodarca túto formu bezpečnostného rizika vymedzil, porušuje princíp právnej istoty.

Tento princíp nebráni tomu, aby časté personálne zmeny vo vedúcich funkciách a orgánoch podnikateľa zákonodarca vymedzil ako bezpečnostné riziko pre účely priznania previerky priemyselnej bezpečnosti.

Pokiaľ ide o vágnosť predmetného pojmu, nedosahuje takú mieru nejednoznačnosti, aby rozhodovanie úradu urobila nepredvídateľným. Príslušné kritérium bezpečnostného rizika síce úradu umožňuje istú mieru voľnej úvahy, prieskumná právomoc komisie a najvyššieho súdu však výrazne obmedzuje možnosť jeho svojvoľného uplatnenia.

Vedľajší účastník pripomenul v tejto súvislosti štandardné pravidlo vzťahu medzi súdnou kontrolou ústavnosti a zvrchovanosťou zákonodarcu: pokiaľ napadnutý zákon umožňuje výklad a aplikáciu konformné s ústavou, neexistuje legitímny dôvod na vyslovenie jeho nesúlady s ústavou.

Napadnuté ustanovenie nevytvára priestor pre svojvoľné a nepredvídateľné uplatnenie príslušného bezpečnostného kritéria a poskytuje tak orgánu, ktorý rozhoduje, ako aj adresátom rozhodnutia dostatočnú orientáciu v podmienkach získania previerky na to, aby opodstatnili zdržanlivosť ústavného súdu pri zásahu do regulačných prerogatívov zákonodarcu.

To isté sa týka aj pojmu „vedúci podnikateľ“ v § 49 ods. 2 písm. f) zákona.

2. Medzi rozhodnutím zákonodarcu vyňať rozhodovanie o špecifických otázkach zo všeobecnej pôsobnosti zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“) (§ 81 ods. 1 zákona) na jednej strane a princípom legality na strane druhej nie je z hľadiska ústavy dostatočná vecná súvislosť.

3. Vedľajší účastník nie je presvedčený o nevyhnutnosti záveru navrhovateľa, že § 30 ods. 4 a § 30 ods. 5 zákona sú vnútorne protirečivé.

Úplne prípustný je totiž aj taký výklad predmetných ustanovení, ktorý pasívne „volebné“ právo za člena komisie obmedzuje na osoby, ktoré v čase voľby sú poslancami národnej rady, pričom však členmi komisie môžu zostať aj po zániku ich poslaneckého mandátu, a to až do doby, kým novozvolená národná rada neuplatní svoju právomoc zvoliť novú komisiu. Takáto schéma a jej výklad v ničom neodporujú princípu právnej istoty a princípu legality v konaní štátnych orgánov.

Aj keby medzi oboma ustanoveniami bol rozpor, sám osebe nie je dôvodom na vyslovenie ich nesúladu s ústavou. Úlohou ústavného súdu qua negatívneho zákonodarcu nie je napravovať nedostatky vo vzájomnej koherencii jednotlivých ustanovení všeobecne záväzných právnych predpisov rovnakej právnej sily, ale skúmať, či sa ich obsah a účinky nepriečia ústavným normám.

Navrhovateľ namieta nesúlady oboch ustanovení práve a výlučne z dôvodu ich údajnej vzájomnej protirečivosti, z čoho možno a *contrario* vyvodit', že jedno z predmetných ustanovení by v prípade zrušenia toho druhého bolo v súlade s ústavou. Navrhovateľ neuvádza ktoré konkrétne: či obmedzenie členstva v komisii na poslancov národnej rady alebo možnosť výkonu ich funkcie až do zvolenia novej komisie po skončení volebného obdobia. Vyhovieť návrhu a vysloviť nesúlad oboch ustanovení by v takejto situácii znamenalo ísť nad rámec toho, čo je za účelom ochrany ústavnosti nevyhnutné. Zároveň nie je zrejmé, ktoré z týchto ustanovení ako také by malo byť v rozpore s čl. 1 ods. 1 a s čl. 2 ods. 2 ústavy a o aké dôvody by sa vyslovenie jeho nesúladu mohlo opierať.

Uplynutím funkčného obdobia ako dôvodu pre skončenie výkonu funkcie podľa § 30 ods. 7 písm. a) zákona nemá zákonodarca na mysli uplynutie funkčného obdobia člena komisie ako poslanca, ale ako člena komisie. Pojem funkčné obdobie sa tu vzťahuje na obdobie vo funkcii člena komisie, a nie na volebné obdobie poslanca. Uplynutím funkčného obdobia komisie jednoducho končí výkon funkcie člena komisie.

Nie je zrejmé, prečo sa navrhovateľ aj v petite návrhu neobmedzil na tvrdenie o nesúlade § 30 ods. 7 písm. a) zákona, keď sa naň obmedzil v odôvodnení. Vyslovenie nesúladu celého § 30 ods. 7 zákona nemá žiadne opodstatnenie a návrhu nemožno vyhovieť.

Vo vzťahu k § 30 ods. 6 navrhovateľ neuvádza žiadne argumenty pre vyslovenie jeho nesúladu a tieto nenachádza ani vedľajší účastník.

Pokiaľ navrhovateľ zároveň z vylúčenia konania komisie spod pôsobnosti Správneho poriadku vyvodzuje nesúlad § 30 ods. 4 až 7 v spojení s § 81 ods. 1 zákona s čl. 46 ods. 1 ústavy, vedľajší účastník uvádza, že - odhliadnuc od skutočnosti, že zákon tu práve ustanovuje postup, akým je v niektorých špecifických prípadoch možné domáhať sa ochrany svojich práv na príslušnom orgáne Slovenskej republiky - vyňatie komisie spod pôsobnosti Správneho poriadku pri preskúvaní rozhodnutí úradu neredukuje ústavný rámec prístupu k súdnej a inej právnej ochrane. Dostupnosť tejto ochrany a jej kvalita totiž

nijako nezávisia od toho, či komisia rozhodnutia úradu preskúmava podľa pravidiel správneho poriadku alebo podľa pravidiel zohľadňujúcich špecifiká jej pôsobnosti.

Vo všeobecnosti by bolo možné prisvedčiť argumentom navrhovateľa, ktoré sa týkajú prístupu k súdnej a inej právnej ochrane, iba v prípade, že by zákonodarca oslabil garancie ochrany práv dotknutých osôb znemožnením ich prístupu k súdu. Založením prieskumnej právomoci najvyššieho súdu vo vzťahu k rozhodnutiam komisie (a tým sprostredkovane aj k rozhodnutiam úradu) však učinil zadosť ústavným podmienkam týkajúcim sa práva na súdnu a inú právnu ochranu.

4.1. Paragraf 12 ods. 2 zákona prelamuje fikciu zahľadania odsúdenia ustanovenú TP, a tým upiera status bezúhonnosti osobám, ktoré boli právoplatne odsúdené pre trestné činy označené v tomto ustanovení.

Fikcia zahľadania odsúdenia je fikciou ustanovenou zákonom, nie ústavou, a preto jej úprava spadá do pôsobnosti zákonodarcu. Pokiaľ tento nepresiahne mantinely vymedzené ústavou, pre skúmanie vzťahu dvoch zákonných úprav akéhokoľvek inštitútu platí všeobecné výkladové pravidlo *lex posterior specialis derogat legi priori generali*. Vymedzenie ústavných mantinelov sa odvíja od účelu úpravy, pričom v prípade zákona je to ochrana pred neoprávneným nakladaním s utajovanými skutočnosťami.

Modifikáciou účinkov fikcie zahľadania odsúdenia by zákonodarca porušil ústavné imperatívy vtedy, keby táto modifikácia presahovala účel úpravy, t. j. ochranu pred neoprávneným nakladaním s utajovanými skutočnosťami.

Skutočnosť, že zákonodarca upiera status bezúhonnosti osobám vymedzeným v § 12 ods. 2, a to výlučne pre účely zákona, ktorého podstatou je ochrana utajovaných skutočností, nevykazuje žiadne známky svojvôle a prekročenia ústavne prípustnej úvahy zákonodarcu. V plnom rozsahu tu platí aj tvrdenie navrhovateľa, že „plynutie času je pre posúdenie spoľahlivosti osôb... právne bezvýznamné“. V dôsledku uplynutia času od okamihu, keď daný subjekt konal v priamom a radikálnom rozpore s účelom zákona, mohlo,

ale nemuselo dôjsť k zmene v jeho postoji k ochrane utajovaných skutočností. Pre posúdenie súladu napadnutého ustanovenia s ústavou je ale podstatné, či ústava od zákonodarcu vyžaduje, aby uplynutiu času nevyhnutne priznal účinok spočívajúci v spôsobilosti daného subjektu na prístup k utajovaným skutočnostiam. Článok 35 ods. 1 v spojení s čl. 12 ods. 2 ústavy zákonodarcovi neprikazuje priznať uplynutiu času takéto účinky, t. j. nezakazuje mu neskoršiu špeciálnu úpravu fikcie zahľadania odsúdenia v prípade, keď povaha trestného činu stojí v bezprostrednej kontrapozícii k účelu zákonnej úpravy.

Absencia svojvôle spočívajúca v existencii rozumne odôvodniteľného vzťahu medzi účelom zákona a vymedzením správania zaručujúceho ochranu utajovaných skutočností sa týka aj § 13 písm. b) zákona.

Vyššie uvedené neznamena, že napadnuté ustanovenia nie sú v rozpore s inými článkami ústavy alebo medzinárodných zmlúv, tie však nie sú predmetom tohto konania.

4.2. Rozhodnutie zákonodarcu realizovať účel zákonnej úpravy vymedzením bezpečnostného rizika spôsobom uvedeným v § 14 ods. 1 a ods. 2 písm. c) bode 12 zákona nie je v nesúlade s ústavou. Vedľajší účastník vychádza z opačného chápania prístupu k utajovaným skutočnostiam v porovnaní s navrhovateľom.

Prístup k utajovaným skutočnostiam nie je nárokom, ktorý patrí všetkým okrem tých, ktorí sú z neho z toho či onoho dôvodu vylúčení, ale je naopak výnimkou udelenou len niektorým. Zákon vymedzuje okruh osôb, na ktoré sa táto výnimka môže vzťahovať. Skutočnosť, že napríklad v § 35 ho vymedzuje pozitívnou enumeráciou a v § 14 ods. 1 a ods. 2 písm. c) negatívnou enumeráciou, neznamená popretie podstaty, ktorou je priznanie privilégia vybraným osobám. Priznanie takýchto privilégií sa samozrejme musí opierať o rozumný dôvod verejného záujmu a nesmie vykazovať známky svojvôle.

Napadnuté ustanovenia zákona sa jednoznačne a zrozumiteľne vzťahujú na účel ochrany utajovaných skutočností a nevykazujú žiadne známky svojvôle. Vysloviť nesúlad

týchto ustanovení s navrhovateľom označenými článkami ústavy by znamenalo nahradiť rozhodnutie zákonodarcu o tom, komu prizná mimoriadne špecifické privilégium, bez toho, aby bola splnená podmienka arbitrárnosti tohto rozhodnutia, t. j. ústavne prípustná podmienka prelomenia úvahy zákonodarcu o spôsobe ochrany bezpečnostných záujmov štátu.

5. Paragraf 34 zákona vyníma istý okruh osôb z povinnosti podrobiť sa previerke a § 35 ustanovuje osobitný režim prístupu k utajovaným skutočnostiam pre iný okruh osôb.

Tvrdenie navrhovateľa o protiústavnosti označených ustanovení zákona obstojí iba v prípade prelomenia kľúčových vrstiev domácej i európskej konštitucionalistiky, okrem iného chápania rovnosti ako relatívnej kategórie. Zákonodarca môže jednej skupine osôb priznať viac práv alebo uložiť viac povinností ako inej skupine iba v prípade, že je to odôvodnené verejnými hodnotami a že v rámci distribúcie práv a povinností zákonodarca nepostupoval so zjavnou svojvôľou.

U osôb určených podľa § 34 predpoklad častého prístupu k utajovaným skutočnostiam vyplýva priamo z povahy ich funkcie, pričom vyhodnocovanie takýchto skutočností tvorí významnú časť výkonu zverenej pôsobnosti.

Viazať výkon funkcie na získanie bezpečnostnej previerky v prípade priamo volených orgánov (prezident, poslanci) by bolo v priamom rozpore s demokratickým rodokmeňom ich mandátu, a tým aj s demokratickou formou vlády zakotvenou v čl. 1 ústavy. Podobné dôvody pre vyňatie z pôsobnosti § 10 zákona sa týkajú aj členov vlády. Skutočnosť, že príslušné osoby sa z povahy vlastnej funkcie stretávajú s utajovanými skutočnosťami vrátane tých, ktoré daným osobám udeľujú mandát na výkon verejnej moci, je všeobecne známa. Viazať výkon ich funkcie na získanie bezpečnostnej previerky by znamenalo nahradiť slobodné rozhodnutie voličov o spôsobilosti týchto osôb na prístup k utajovaným skutočnostiam rozhodnutím exekutívneho orgánu, t. j. radikálny zásah do demokratickej podstaty štátneho režimu Slovenskej republiky.

Svojevôľu zákonodarcu, t. j. nijako neodôvodnené a neodôvodniteľné priznanie prístupu k utajovaným skutočnostiam, nemožno nájsť ani v prípade sudcov ústavného súdu, predsedu a podpredsedov Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky a sudcov okrem sudcov špeciálneho súdu. Ako svojevôľu by bolo možné posúdiť iba to, že by medzi účelom prístupu k utajovaným skutočnostiam a povahou ich funkcie absentovala relevantná súvislosť. Táto súvislosť je zrejmä a tvorí ťažiskový dôvod, pre ktorý výkon funkcie príslušnými orgánmi nemôže byť viazaný rozhodnutím exekutívneho orgánu sui generis.

Absencia svojevôle pri distribúcii prístupu k utajovaným skutočnostiam sa vzťahuje aj na § 35 ods. 1 až 4 zákona a vyplýva okrem iného z precízneho vymedzenia (i) rozsahu, v akom sa navrhované osoby môžu oboznamovať s utajovanými skutočnosťami, (ii) podmienok a spôsobu ich prístupu k takýmto skutočnostiam a (iii) nástrojov ochrany pred zneužitím prístupu.

Kvalifikácia takého rozhodnutia zákonodarcu ako svojoľného sa neopiera o žiaden rozumný dôvod. Práve absencia svojevôle je pritom základným kritériom posudzovania, či pri distribúcii práv a povinností jednotlivým skupinám zákonodarca postupoval v rámci ústavne prípustnej úvahy a či teda porušil alebo neporušil princíp rovného prístupu k právu na súkromie, prípadne iným ústavne garantovaným právam.

Pretože § 8 ods. 3 posledná veta zákona obsahuje iba odkaz na uplatnenie § 35 ods. 1, vzťahujú sa na tvrdenie o jeho nesúlade s ústavou vyššie uvedené argumenty.

6.1. Navrhovateľ neuvádza žiaden ústavnoprávne relevantný dôvod na to, aby ústavný súd nahradil rozhodnutie zákonodarcu o rozsahu právomocí vedúceho úradu vlastným rozhodnutím. Neuvádza predovšetkým žiadnu vecnú súvislosť medzi právom na súkromie, princípom právneho štátu a zákazom obmedzovania základných práv spôsobom nezohľadňujúcim ich podstatu a zmysel (čl. 19, čl. 1 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 ústavy).

Jediný dôvod, o ktorý navrhovateľ opiera svoje tvrdenie o nesúlade napadnutých ustanovení, spočíva v jeho presvedčení, že vedúci je rovnako kvalifikovaný vykonávať bezpečnostnú previerku II. stupňa ako úrad.

Takýto dôvod v ústavnoprávnej argumentácii v nijakom zmysle nemôže obstať ako dôvod na zásah do regulačných prerogatívov zákonodarcu. Prípadný nesúlad napadnutých ustanovení zákona s označenými článkami ústavy by ústavný súd mohol vyvodiť výlučne v prípade, že by právomoc úradu vykonávať bezpečnostnú previerku v príslušnom stupni vecne súvisela s právom na súkromie, princípom právneho štátu a ochranou podstaty a zmyslu základných práv a že by zároveň takéto priznanie predmetnej právomoci úradu uvedené ústavné imperatívy porušovalo. Navrhovateľ ale neponúkol a vedľajší účastník nenachádza žiaden rozumný a ústavne relevantný dôvod na to, by sa mohlo k takémuto záveru dospieť.

6.2. Vo vzťahu k § 84 ods. 3 a 5 zákona navrhovateľ nepochopil účel napadnutých ustanovení.

Týmto účelom nie je vytvoriť fikciu zmeny v predpokladoch dotknutých osôb oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami, ale umožniť týmto osobám prístup k predmetným kategóriám utajovaných skutočností bez potreby previerky podľa neskoršieho práva, a to v konkrétne vymedzenom prechodnom období (vyplýva to už zo samotnej systematiky právneho predpisu a zaradenia napadnutých ustanovení medzi prechodné ustanovenia). Medzi takýmto vymedzením prechodného obdobia, v ktorom pôsobia práva a povinnosti založené skorším právom a navrhovateľom označenými článkami ústavy, absentuje akákoľvek vecná súvislosť.

7. Keďže § 25 ods. 2 zákona sa obmedzuje výlučne na spôsob vykonania bezpečnostného pohovoru kompetentným orgánom a nijakým spôsobom neupravuje rozsah ani spôsob realizácie prieskumnej právomoci súdnych orgánov, je z povahy veci nespôsobilý zasiahnuť do práva preverovanej osoby domáhať sa svojich práv zákonom ustanoveným spôsobom na súde alebo inom orgáne.

Navrhovateľ navyše bez zrejmeého dôvodu stotožňuje tak účel, ako aj mechanizmus bezpečnostného pohovoru na jednej strane a konania pred súdom na strane druhej.

C. Vyjadrenie navrhovateľa k stanovisku vedľajšieho účastníka

Navrhovateľ sa vyjadril k stanovisku vedľajšieho účastníka podaním z 10. decembra 2004. V plnom rozsahu sa pridržiava podaného návrhu, ktorému žiada vyhovieť, a k jednotlivým okruhom nesúladu uviedol nasledovné.

1. Zákonodarca opomenul konkretizovať mieru fluktuácie. Keďže úrad nemá vôbec žiadnu právom ustanovenú mieru voľnej úvahy (lebo na túto časť konania sa nevzťahuje žiadny relevantný procesný predpis, ktorý by mu prípadnú „voľnú úvahu“ umožňoval), akékoľvek hodnotenie tohto kritéria by bolo svojvoľnosťou, v dôsledku ktorej by bolo rozhodnutie úradu nepredvídateľným.

Vágnosť pojmu „nestabilita“, ako aj vágnosť pojmu „vedúci podnikateľ“ (ktorý navyše nie je platnou právnou úpravou nijako definovaný) vytvára široký priestor na svojvoľné a nepredvídateľné uplatňovanie týchto kritérií.

2. Navrhovateľ neabsolutizuje význam Správneho poriadku, chce však poukázať, že akékoľvek konanie štátneho orgánu o právach a povinnostiach subjektov práva sa musí diať v rámci určitej procesnej normy, ktorá jediná je spôsobilá naplniť ústavný imperatív stanovený v čl. 2 ods. 2 ústavy dikciou „... a spôsobom, ktorý ustanovuje zákon“.

Vyňatie rozhodujúcich častí rozhodovacej činnosti úradu spod režimu Správneho poriadku (a jeho nenahradenie v plnom rozsahu inou normou, hoc aj vo forme *lex specialis*) *de iure* paralyzuje činnosť úradu (bráni mu vnímať akúkoľvek skutočnosť ako dôkaz a tiež hodnotiť dôkazy akýmkoľvek spôsobom).

Za tohto právneho stavu sú procesné prvky, ktoré zákon obsahuje, napr. § 26, absolútne bezcenné, pretože ak by úrad dodržiaval dikciu čl. 2 ods. 2 ústavy, nikdy by

nemohol nič zistiť, a preto by ani nenastala situácia predvídaná či už § 26 ods. 1, alebo jeho ods. 2.

3. Z hľadiska zachovania právnej istoty je nemysliteľná taká zákonná konštrukcia, ktorá zachová existenciu odvolacieho orgánu i za cenu porušenia zákonného ustanovenia, ktorým je tento orgán vytvorený. Nesúlad s ústavou je potom daný aj pri § 30 ods. 6 zákona.

Vyňatím komisie spod pôsobnosti Správneho poriadku (a za situácie, keď konanie pred ňou neupravuje žiadna procesná norma) sa konanie komisie stáva de iure nemožným, pretože aj ona má postavenie štátneho orgánu, ktorý môže konať len v režime čl. 2 ods. 2 ústavy. Žiadna procesná norma neukladá úradu povinnosť riadiť sa právnym názorom komisie. To závažne oslabuje možnosť účastníka konania domáhať sa ochrany svojho práva na inom orgáne Slovenskej republiky a zakladá zrejmy nesúlad s čl. 46 ods. 1 ústavy. Zákon pritom neustanovuje žiadne pravidlá postupu komisie, ktoré by zohľadňovali špecifiká jej pôsobnosti.

Garancie ochrany práv dotknutých osôb možno oslabiť aj inak, než znemožnením prístupu k súdu. V danom prípade sa to deje vytvorením odvolacieho orgánu, ktorý síce má právo zrušovať rozhodnutia, ale nemá žiaden vplyv na to, aby v ďalšom konaní boli odstránené pochybenia, ktoré ku zrušeniu viedli.

4. Navrhovateľ uviedol, že ak by ústavný súd zistil nesúlad napadnutých ustanovení zákona aj s inými článkami ústavy alebo medzinárodných zmlúv, nič mu nebráni tento nesúlad konštatovať.

4.1. Ani právo zákonodarcu upravovať spoločenské vzťahy nie je bezbrehé. Modifikácia účinkov zahľadania odsúdenia takým spôsobom, ako sa to deje v napadnutom ustanovení, presahuje mantinely vymedzené ústavou, pretože porušuje princíp právnej istoty a nedáva dotknutým osobám, ktorých odsúdenie bolo zahladené pred účinnosťou zákona, žiadnu možnosť správať sa spôsobom, ktorý by zamedzil negatívnym dopadom § 12 ods. 2

zákona na ich osobu, a to jednoducho preto, že svoju objektívnu minulosť nikto zmeniť nemôže.

Ak sa však zákonodarca domnieva, že niektoré z osôb v súčasnosti požívajúcich benefícium zahľadania odsúdenia naďalej zachovávajú negatívny postoj k ochrane utajovaných skutočností, mal vytvoriť takú právnu úpravu, ktorá by umožňovala existenciu takéhoto postoja objektívne preukázať v každom jednotlivom prípade.

To isté sa týka aj § 13 písm. b) zákona.

4.2. Je možné súhlasiť s vedľajším účastníkom, čo sa týka definície prístupu k utajovaným skutočnostiam ako výnimky udelenej len niektorým osobám.

Vzhľadom na znenie čl. 12 ods. 2 ústavy však nemožno akceptovať diskriminačné kritériá, ktoré zákonodarca v § 14 ods. 1 a ods. 2 písm. c) zákona používa.

5. Nemožno súhlasiť s názorom, že by neexistencia výhod (pozitívnej diskriminácie) nateraz zakotvených v § 34 zákona bola radikálnym zásahom do demokratickej podstaty štátneho režimu Slovenskej republiky.

Právo byť volený podľa čl. 30 ods. 4 ústavy, ktoré nie je nadradené ľudským právam vo všeobecnosti (a ani právu na súkromie zvlášť), nemožno zamieňať so špecifikami mandátu v zákonodarnom zbore. Nie všetci poslanci zákonodarcu vykonávajú do detailu rovnakú prácu. Odlišnosti sú dané ich zaradením do jednotlivých výborov. Toto zaradenie podmieňuje následne aj rozsah, v akom sa poslanci pri výkone významnej časti im zverenej pôsobnosti môžu oboznamovať s utajovanými skutočnosťami.

Zákon má vytvoriť rámec ochraňujúci utajované skutočnosti. Ak má byť naplnený zmysel zákona, musia byť utajované skutočnosti chránené rovnakou mierou v každej kategórii osôb a na všetkých prístupových bodoch.

Z toho vyplýva nutnosť ochrany utajovaných skutočností aj na pôde zákonodarcu rovnakými prostriedkami, ako sa to deje v inom prostredí. I keď nemožno realizáciu práva podľa čl. 30 ústavy podmieňovať rozhodnutím úradu, táto podmienka sa javí ako možná a žiaduca v prípadoch, ak už zvolení poslanci kandidujú do určitých výborov zákonodarcu, v ktorých vzhľadom na zameranie ich činnosti je vysoký predpoklad kontaktu s utajovanými skutočnosťami. Rovnakou mierou je táto podmienka odôvodniteľná pri poslancoch, ktorí majú byť vymenovaní za členov vlády.

Iba obdobným spôsobom je možné zachovať zmysel zákona, a tým aj rozumný dôvod oprávňujúci na zásah do práva na súkromie u ostatných nepriviligovaných osôb. V opačnom prípade - pri nezmenenom zachovaní privilegovaných skupín v pôvodnom rozsahu - by zákon prestal plniť svoj účel, rámec ústavnosti zásahu do práv (najmä) navrhovaných osôb by zanikol a ostala by len svojvôľa zákonodarcu zasahovať do základných práv nepriviligovaných osôb krytá predstieranou snahou o ochranu utajovaných skutočností.

Navrhovateľ akceptuje názor, že v prípade sudcov je daný dôvod na priznanie prístupu k utajovaným skutočnostiam bez predchádzajúcej bezpečnostnej previerky. V takom prípade však chýba akýkoľvek rozumný dôvod pre snahu zákonodarcu takéto previerky vykonať pri iných profesných skupinách osôb uvedených v § 84 ods. 3 a 5 zákona po uplynutí tam naznačených lehôt, pretože aj tu je daná esenciálna súvislosť medzi prístupom k utajovaným skutočnostiam a povahou ich funkcie či výkonom zverenej pôsobnosti.

Paragraf 35 ods. 1 až 4 zákona treba považovať za nesúladný s navrhovateľom označenými ustanoveniami ústavy preto, lebo zatiaľ čo určitému okruhu osôb ním definovanému umožňuje prístup k utajovaným skutočnostiam bez vykonania bezpečnostnej previerky, resp. na základe iba podpísania vyhlásenia o mlčanlivosti a zákonnom poučení, iné osoby – pre ktoré povinnosť mlčanlivosti už v minulosti tvorila esenciálnu podmienku výkonu ich povolania – núti podrobovať sa bezpečnostným previerkam.

To isté sa týka aj § 8 ods. 3 poslednej vety zákona.

6.1. Vedľajší účastník podľa navrhovateľa obchádza význam zásady primeranosti vyjadrenej v čl. 13 ods. 4 ústavy.

Základným princípom právneho štátu je prevaha (nadradenosť) práva nad všetkými cieľmi subjektov práva. Z tejto zásady vyplýva pre zákonodarcu povinnosť podriaďiť svoje legislatívno-regulačné zásahy potrebe maximálne možného zachovania základných práv a slobôd zakotvených v ústave, t. j. minimalizovať svoje zásahy do ich sféry a v prípadoch, keď možno voliť medzi zásahmi rôznej intenzity, vyberať vždy zásah najmenej intenzívny. Intenzitu zásahov možno posudzovať tak z hľadiska kvalitatívneho, ako aj kvantitatívneho a spravidla musia prísť k slovu obe hľadiská naraz.

Za situácie, keď ochrana utajovaných skutočností vyžaduje výrazný zásah do práva na súkromie navrhovaných osôb podriaďujúcich sa preverovaniu, je nutné za kvantitatívne dôraznejší považovať aj počet orgánov štátu majúcich oprávnenie preverovanie uskutočňovať. Zverenie previerok II. stupňa úradu treba preto považovať za neprimeraný zásah (ich náročnosť sa len nepatrne odlišuje od bezpečnostných previerok I. stupňa), porušenie práva na súkromie, princípu právneho štátu a ochrany podstaty a zmyslu základných práv.

6.2. Je nepochybné, že utajované skutočnosti vyžadujú účinnú a nepretržitú ochranu.

Ak ale osoby uvedené v § 84 ods. 3 a 5 zákona v čase, keď nadobudol účinnosť, získali možnosť oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami príslušných kategórií bez nutnosti podrobiť sa predchádzajúcej bezpečnostnej previerke, je zrejmé, že z titulu svojho povolania poskytujú všetky záruky. Bez závažných zmien v povahe a odbornosti jednotlivých osôb alebo v obsahu pojmu utajovaných skutočností jednotlivých stupňov je teda podrobenie týchto osôb bezpečnostným previerkam po uplynutí lehôt uvedených v napadnutom ustanovení markantným zásahom do ich práva na súkromie za súčasného

porušenia zásady primeranosti, čím nepochybne dochádza aj k porušeniu princípov právneho štátu.

Pre pochopenie toho-ktorého zákonného ustanovenia, a to najmä z hľadiska jeho súladu s ústavou, je rozhodujúci jeho obsah. Jeho systematické zaradenie v štruktúre zákona má z tohto hľadiska len nepatrný, nanajvýš podporný význam.

7. Keďže § 25 ods. 2 zákona bráni navrhovanej osobe poznať zdroje negatívnych informácií o sebe samej, bráni jej aj v postulovaní argumentácie na ochranu svojich práv.

Pretože účastník súdneho konania je povinný predložiť súdu dôkazy na podporu svojich tvrdení a súd rozhoduje o návrhu len na základe produkovaných dôkazov, je zrejmé, že prioritou zdroja informácií nielenže bráni navrhovanej osobe postulovať presvedčivú argumentáciu na svoju obranu (obsahujúcu o. i. aj hodnotenie dôvodov, pre ktoré ten-ktorý „zdroj informácií“ uviedol skutočnosti, proti ktorým sa navrhovaná osoba chce brániť), ale pre neexistenciu potrebných poznatkov a z toho rezultujúcich dôkazných návrhov bráni súdu preskúmať vec aj z týchto aspektov, a teda v danej veci objektívne rozhodnúť.

Napadnuté ustanovenie vytvára priestor na svojvôľu úradu spočívajúcu v možnosti skresľovať alebo úplne fabulovať informácie údajne pochádzajúce z chráneného „zdroja“.

D. Iné podklady na rozhodovanie

Národná rada a najvyšší súd sa vo svojich stanoviskách (z 10. novembra, resp. 28. októbra 2004) k návrhu generálneho prokurátora podrobnejšie nevyjadrili. Predseda národnej rady vyjadril presvedčenie, že zákon je v súlade s ústavou a právnym poriadkom Slovenskej republiky, a predseda najvyššieho súdu s návrhom súhlasil. Národná rada zaslala ústavnému súdu vládny návrh zákona aj s dôvodovou správou a záznam o diskusii na jej schôdzach k návrhu zákona.

Vládny návrh zákona z 29. októbra 2003 (spolupodpísaný riaditeľom úradu) vo všeobecnej časti dôvodovej správy o. i. uvádza:

- V aplikačnej praxi, ako aj v procese tvorby vykonávacích predpisov spracúvaných podľa splnomocňovacích ustanovení zákona č. 241/2001 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 241/2001 Z. z.“) boli identifikované viaceré nepresnosti, ktoré umožňujú rôznosť výkladu tohto zákona alebo značne sťažujú plnenie úloh na úseku ochrany utajovaných skutočností a najmä neúmerne sťažujú manipuláciu so skutočnosťami nižších stupňov utajenia. Tieto skutočnosti negatívne pôsobia na vytváranie takého prostredia zabezpečenia ochrany utajovaných skutočností v SR, ktoré je nevyhnutné pre splnenie podmienok vstupu Slovenskej republiky medzi štáty združené v NATO. Vyžadujú si to aj aktivity Slovenskej republiky v zahraničnopolitickej oblasti, ktoré postupne vyúsťujú do konkrétnej spolupráce so zahraničím na úseku ochrany utajovaných skutočností.

- Nový návrh zákona obsahuje všetky navrhované zmeny zákona č. 241/2001 Z. z. a je vypracovaný tak, aby boli vytvorené zákonné predpoklady pre čo najúčinnjšiu ochranu utajovaných skutočností nachádzajúcich sa v rámci Slovenskej republiky a tiež utajovaných skutočností postupovaných Slovenskej republike inými medzinárodnými organizáciami.

Národná rada rokovala o návrhu zákona na 21. schôdzi 4. februára 2004 a na 22. schôdzi 11. marca 2004, keď bol schválený s pozmeňujúcimi návrhmi (prítomných 136 poslancov, za návrh hlasovalo 132, proti 1, zdržali sa 2 a nehlasoval 1).

Zo záznamu z diskusie o. i. vyplýva, že pomerne vysoký počet pozmeňujúcich návrhov k návrhu zákona (63) bol ovplyvnený dodatočnými požiadavkami zástupcov Rady Európskej únie a Komisie Európskej únie (minister vnútra V. P.), náročnosťou riešenej problematiky (poslanec R. V.), pričom viacerí poslanci vyjadrili právne výhrady najmä k problematike bezpečnostného rizika (napr. R. K., L. P., I. H.) a zapojeniu národnej rady do procesu vykonávania bezpečnostných previerok (L. P.).

II.

Relevantné ustanovenia zákona, ústavy a dohovoru

A. Zákon

Ide o ustanovenia priamo napadnuté navrhovateľom a viaceré z tých, ktoré sú najmä z hľadiska kontextu významné pre východiská ústavného súdu na rozhodovanie a právne posúdenie namietaných okruhov nesúladu.

«§ 1 Predmet úpravy

(1) Tento zákon upravuje podmienky na ochranu utajovaných skutočností, práva a povinnosti právnických osôb a fyzických osôb pri tejto ochrane, pôsobnosť Národného bezpečnostného úradu (ďalej len „úrad“) a pôsobnosť ďalších štátnych orgánov vo vzťahu k utajovaným skutočnostiam a zodpovednosť za porušenie povinností ustanovených týmto zákonom.

...

§ 2 Základné pojmy

Na účely tohto zákona je:

a) utajovanou skutočnosťou informácia alebo vec určená pôvodcom utajovanej skutočnosti, ktorú vzhľadom na záujem Slovenskej republiky treba chrániť pred vyzradením, zneužitím, poškodením, neoprávneným rozmnožením, zničením, stratou alebo odcudzením (ďalej len „neoprávnená manipulácia“) a ktorá môže vznikáť len v oblastiach, ktoré ustanoví vláda Slovenskej republiky svojím nariadením,

...

d) ujmu také ohrozenie alebo poškodenie záujmov Slovenskej republiky alebo záujmu, ku ktorého ochrane sa Slovenská republika zaviazala, ktorého následky nemožno odstrániť alebo možno ich zmierniť iba následným opatrením; podľa významu záujmu a závažnosti spôsobenej ujmy sa ujma člení na mimoriadne vážnu ujmu, vážnu ujmu, jednoduchú ujmu a nevýhodnosť pre záujmy Slovenskej republiky,

e) pôvodcom utajovanej skutočnosti právnická osoba alebo fyzická osoba, ktorá je oprávnená rozhodnúť, že informácia podľa písmena b) alebo vec podľa písmena c) je utajovanou skutočnosťou, určiť stupeň utajenia a rozhodnúť o zmene alebo zrušení stupňa jej utajenia,

f) oprávnenou osobou právnická osoba alebo fyzická osoba, ktorá je určená na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami alebo ktorej oprávnenie na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami vzniklo zo zákona,

g) nepovolanou osobou fyzická osoba, ktorá nie je oprávnená oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami alebo ktorá nie je oprávnená oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami nad rozsah, ktorý jej je určený,

...

§ 3 Stupne utajenia

...

(3) *Stupňom utajenia Prísne tajné sa označuje utajovaná skutočnosť vtedy, ak by následkom neoprávnenej manipulácie s ňou mohlo byť vážne ohrozené zachovanie ústavnosti, zvrchovanosti a územnej celistvosti štátu alebo by mohli vzniknúť nenahraditeľné a vážne škody v oblasti obrany, bezpečnosti, ekonomických záujmov, zahraničnej politiky alebo medzinárodných vzťahov, a tým mohla vzniknúť mimoriadne vážna ujma na záujmoch Slovenskej republiky.*

(4) *Stupňom utajenia Tajné sa označuje utajovaná skutočnosť vtedy, ak by následkom neoprávnenej manipulácie s ňou mohlo byť ohrozené zahraničnopolitické postavenie, obrana, bezpečnosť a záujmy štátu v medzinárodnej a ekonomickej oblasti, a tým by mohla vzniknúť vážna ujma na záujmoch Slovenskej republiky.*

(5) *Stupňom utajenia Dôverné sa označuje utajovaná skutočnosť vtedy, ak by následkom neoprávnenej manipulácie s ňou mohlo dôjsť k poškodeniu štátnych záujmov, verejných záujmov alebo právom chránených záujmov štátneho orgánu, a tým k jednoduchej ujme na záujmoch Slovenskej republiky.*

(6) *Stupňom utajenia Vyhradené sa označuje utajovaná skutočnosť vtedy, ak by neoprávnená manipulácia s ňou mohla zapríčiniť poškodenie právom chránených záujmov právnickej osoby alebo fyzickej osoby, ktoré by mohlo byť nevýhodné pre záujmy Slovenskej republiky.*

...

§ 5 Koncepcia ochrany utajovaných skutočností

1) *Koncepcia ochrany utajovaných skutočností Slovenskej republiky je súbor cieľov, obmedzení, požiadaviek, pravidiel a postupov, ktoré určujú spôsob a rozvoj ochrany utajovaných skutočností. Koncepciu ochrany utajovaných skutočností Slovenskej republiky schvaľuje vláda Slovenskej republiky na návrh riaditeľa úradu.*

...

§ 6 Ochrana utajovaných skutočností

(1) *Utajovaná skutočnosť musí byť chránená pred nepovolanou osobou a cudzou mocou spôsobom ustanoveným v tomto zákone, v predpisoch vydaných na jeho vykonanie a v ďalších osobitných predpisoch.*

(2) *Ochranou utajovaných skutočností je vytváranie podmienok na personálnu bezpečnosť, administratívnu bezpečnosť, šifrovú ochranu informácií, fyzickú bezpečnosť, objektívnu bezpečnosť, bezpečnosť technických prostriedkov a na priemyselnú bezpečnosť.*

...

(4) *Personálna bezpečnosť je systém opatrení súvisiacich s výberom, určením a kontrolou osôb, ktoré sa môžu v určenom rozsahu oboznamovať s utajovanými skutočnosťami.*

...

(8) *Priemyselná bezpečnosť je súhrn opatrení právnickej osoby alebo fyzickej osoby, ktorá je podnikateľom podľa osobitného zákona (ďalej len „podnikateľ“), na ochranu utajovaných skutočností, ktoré jej boli odovzdané alebo ktoré u nej vznikli.*

...

§ 8 Povinnosti vedúceho

(1) Ochranu utajovaných skutočností je povinný zabezpečiť v štátnom orgáne štatutárny orgán, v obci starosta, vo vyššom územnom celku predseda a v inej právnickej osobe štatutárny orgán (ďalej len „vedúci“); ak je štatutárnym orgánom kolektívny orgán, je vedúcim na účely tohto zákona ním písomne poverený člen kolektívneho orgánu.

(2) Vedúci najmä

...

f) žiada úrad o vykonanie bezpečnostnej previerky II. až IV. stupňa pre navrhovanú osobu, ktorá má byť určená na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami stupňa Dôverné, Tajné alebo Prísne tajné,

...

(3) Ak sa má osoba stať vedúcim a má byť určená na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami, žiadosť na vykonanie bezpečnostnej previerky podľa odseku 2 písm. f) predloží ten, kto takú osobu za vedúceho vymenúva, volí alebo inak ustanovuje do funkcie. Na vykonanie bezpečnostnej previerky starostu obce a predsedu vyššieho územného celku sa vzťahuje § 35 ods. 1.

...

§ 10 Predpoklady na vznik oprávnenia

(1) Oprávnenie na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami pre stupne utajenia Prísne tajné, Tajné, Dôverné alebo Vyhradené môže vzniknúť, ak tento zákon neustanovuje inak, iba navrhovanej osobe, ktorá

a) je občanom Slovenskej republiky,

b) má spôsobilosť na právne úkony v plnom rozsahu,

c) dovŕšila ustanovený vek,

d) súhlasí, aby bola oprávnená oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami a s vykonaním bezpečnostnej previerky,

e) je bezúhonná,

f) svojím správaním zaručuje, že zabezpečí ochranu utajovaných skutočností,

g) je bezpečnostne spoľahlivá,

h) má platné osvedčenie úradu, podľa ktorého sa môže oboznamovať s utajovanými skutočnosťami stupňa Prísne tajné, Tajné alebo Dôverné,

i) je na to určená,

j) podpíše vyhlásenie o mlčanlivosti.

...

§ 12 Bezúhonnosť navrhovanej osoby

(1) Na účely tohto zákona sa za bezúhonnú osobu nepovažuje ten, kto bol právoplatne odsúdený za trestný čin, ak sa na neho nehľadí, akoby nebol odsúdený.

(2) Aj keď sa na navrhovanú osobu hľadí, akoby nebola odsúdená, nepovažuje sa na účel tohto zákona za bezúhonnú osoba, ktorá bola právoplatne odsúdená

a) pre obzvlášť závažný trestný čin alebo

b) pre úmyselný trestný čin ohrozenia utajovanej skutočnosti a trestný čin ohrozenia dôvernej skutočnosti a vyhradenej skutočnosti.

(3) Navrhovaná osoba preukazuje svoju bezúhonnosť odpisom z registra trestov, ktorý nesmie byť starší ako tri mesiace.

§ 13 Správanie navrhovanej osoby

Za osobu, ktorá svojím správaním zaručuje, že zabezpečí ochranu utajovaných skutočností, sa nepovažuje ten,

a) kto podľa záverov lekárskeho vyšetrenia je závislý od požívania alkoholických nápojov alebo od požívania iných návykových látok,

b) komu bola v posledných piatich rokoch opakovane uložená sankcia za priestupok na úseku ochrany utajovaných skutočností podľa § 78.

§ 14 Bezpečnostná spoľahlivosť navrhovanej osoby

(1) Za bezpečnostne spoľahlivú osobu sa nepovažuje ten, kto uviedol nepravdivé údaje v osobnom dotazníku, v bezpečnostnom dotazníku alebo pri bezpečnostnom pohovore, kto bol pracovne zaradený a aktívne vykonával činnosť v ustanovených štruktúrach bývalej Štátnej bezpečnosti podľa prílohy č. 1 alebo bývalej spravodajskej správy Generálneho štábu Československej ľudovej armády do 31. decembra 1989 s výnimkou osoby, ktorá vykonávala v týchto štruktúrach len obslužné alebo len zabezpečovacie činnosti, alebo vedome spolupracoval s týmito štruktúrami, alebo u koho bolo zistené bezpečnostné riziko.

(2) Za bezpečnostné riziko sa považuje

a) činnosť proti záujmom Slovenskej republiky v oblasti obrany štátu, bezpečnosti štátu, medzinárodných stykov, ekonomických záujmov štátu, činnosti štátneho orgánu alebo proti záujmom, ktoré sa Slovenská republika zaviazala chrániť podľa medzinárodných zmlúv,

b) úmyselné porušenie právnych predpisov, v dôsledku ktorého by mohlo nastať ohrozenie záujmov Slovenskej republiky,

c) zistenie, že osoba

1. je alebo bola spoločníkom špiónov, teroristov, sabotérov alebo iných osôb v minulosti odôvodnene podozrievaných z takých aktivít,

2. je alebo bola členom alebo podporovateľom akejkoľvek organizácie, ktorá sa násilnými, podvratnými alebo inými nezákonnými prostriedkami usiluje odstrániť demokratický spoločenský poriadok,

3. je pod preukázateľným nátlakom v dôsledku finančnej situácie,

4. je preukázateľne závislá od konzumácie alkoholických nápojov alebo od iných návykových látok,

5. je alebo bola zainteresovaná na akejkoľvek forme sexuálneho konania, ktoré vedie k vydieraniu alebo k nátlaku,

6. preukázala svojím konaním alebo vyjadrením nečestnosť, nedôveryhodnosť vo vzťahu k ochrane utajovaných skutočností,

7. vážne alebo opakovane porušila bezpečnostné predpisy tým, že sa snažila neoprávnene preniknúť do zabezpečených komunikačných alebo informačných systémov,

8. trpí alebo trpela akoukoľvek chorobou alebo mentálnym alebo emočným stavom, ktorý môže spôsobiť výrazné poruchy v jej úsudku a správaní,

9. je pod preukázateľným nátlakom príbuzných alebo blízkych priateľov, ktorí sú zneužitelní cudzou spravodajskou a informačnou službou, teroristickou skupinou, nelegálnou organizáciou, rizikovou skupinou alebo obdobným jednotlivcom,

10. prijíma neoprávnené platby, dary alebo iné výhody alebo zneužíva postavenie a funkciu na získavanie neoprávnených požitkov,

11. disponuje s majetkom, ktorého hodnota je neprimeraná priznaným príjmom a ktorého legálnosť pôvodu nie je schopná alebo ochotná preukázať,

12. absolvovala štúdium, kurz alebo školenie bezpečnostného charakteru na Vysokej škole Felixa Edmundoviča Dzeržinského KGB Zväzu sovietskych socialistických republík.

§ 15 Bezpečnostná previerka navrhovanej osoby

(1) Bezpečnostnou previerkou sa zisťuje, či navrhovaná osoba splňa predpoklady uvedené v § 10 ods. 1 na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami.

(2) Podľa stupňa utajenia sa vykonáva

a) bezpečnostná previerka I. stupňa pre stupeň utajenia Vyhradené,

b) bezpečnostná previerka II. stupňa pre stupeň utajenia Dôverné,

...

§ 16 Materiály na bezpečnostnú previerku

(1) Materiály na bezpečnostnú previerku (ďalej len „podkladový materiál“), ak tento zákon neustanovuje inak, sú

a) materiály predkladané navrhovanou osobou, a to

1. vyplnený osobný dotazník osoby uvedený v prílohe č. 2,

2. životopis,

3. odpis z registra trestov,

4. písomný súhlas s oprávnením oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami a s vykonaním bezpečnostnej previerky,

5. vyplnený bezpečnostný dotazník osoby uvedený v prílohe č. 3 na bezpečnostnú previerku II., III. a IV. stupňa,

b) informácie o bezpečnostnej spoľahlivosti navrhovanej osoby z evidencií Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva,

c) informácie o bezpečnostnej spoľahlivosti navrhovanej osoby vyžiadané od ďalších štátnych orgánov a iných právnických osôb, týkajúce sa navrhovanej osoby,

...

(2) Podkladový materiál uvedený v odseku 1 písm. a) predkladá navrhovaná osoba vedúcemu; v aktuálnom osobnom dotazníku, životopise a bezpečnostnom dotazníku osoby je povinná uvádzať úplné a pravdivé údaje. Ak ide o vykonanie bezpečnostnej previerky II., III. alebo IV. stupňa, predkladá navrhovaná osoba bezpečnostný dotazník vedúcemu v obálke zabezpečenej tak, aby sa nemohol oboznámiť s jej obsahom.

(3) Podkladové materiály predložené navrhovanou osobou podľa odseku 1 písm. a), potrebné na vykonanie bezpečnostnej previerky II., III. alebo IV. stupňa, predloží vedúci orgánu, ktorý je príslušný vykonať bezpečnostnú previerku, a pripojí k nim vyhodnotenie podkladových materiálov uvedených v odseku 1 písm. a) bodoch 1 až 4.

...

§ 17

Bezpečnostné previerky okrem bezpečnostných previerok podľa § 18 vykonáva

a) vedúci, ak ide o bezpečnostnú previerku I. stupňa,

b) úrad, ak ide o bezpečnostnú previerku II., III. a IV. stupňa.

...

§ 20 Bezpečnostná previerka I. stupňa

Obsahom bezpečnostnej previerky I. stupňa je vyhodnotenie podkladových materiálov uvedených v § 16 ods. 1 písm. a) bodoch 1 až 4.

§ 21 Bezpečnostná previerka II. stupňa

Obsahom bezpečnostnej previerky II. stupňa je vyhodnotenie podkladových materiálov uvedených v § 16 ods. 1 písm. a) až c).

...

§ 25 Bezpečnostný pohovor

(1) Bezpečnostný pohovor s navrhovanou osobou sa vykoná, ak sa v priebehu bezpečnostnej previerky zistili skutočnosti, ktoré by mohli byť prekážkou na vydanie osvedčenia alebo dôvodom na zrušenie platnosti osvedčenia. V priebehu bezpečnostného pohovoru má navrhovaná osoba možnosť vyjadriť sa k zisteným skutočnostiam. Z uskutočneného bezpečnostného pohovoru sa vyhotoví písomný záznam, ktorý zúčastnené strany podpíšu. Odopretie podpisu, dôvody tohto odopretia a námietky proti obsahu záznamu sa v ňom zaznamenajú.

(2) Bezpečnostný pohovor s navrhovanou osobou podľa odseku 1 vykoná ten orgán, ktorý vykonal bezpečnostnú previerku, a to tak, aby nedošlo k zásahu do práv tretích osôb a nebol ohrozený zdroj informácií.

...

§ 27 Lehota na rozhodnutie

(1) Úrad je povinný rozhodnúť o bezpečnostnej previerke

a) II. stupňa do troch mesiacov od začatia konania,

...

(2) Informácie o bezpečnostnej spoľahlivosti navrhovanej osoby sú štátne orgány a iné právnické osoby uvedené v § 16 ods. 1 písm. b) až f) povinné predložiť úradu

a) pri bezpečnostnej previerke II. stupňa do dvoch mesiacov od doručenia žiadosti o poskytnutie informácií,

...

§ 30 Preskúmanie rozhodnutia úradu

(1) Proti rozhodnutiu úradu podľa § 26 ods. 2 a § 29, okrem rozhodnutia Slovenskej informačnej služby, Vojenského spravodajstva a Policajného zboru, môže podať navrhovaná osoba odvolanie do 15 dní od doručenia rozhodnutia. Odvolanie sa podáva úradu a musí obsahovať skutočnosti, ktorými navrhovaná osoba odôvodňuje zrušenie rozhodnutia úradu. Odvolanie má odkladný účinok.

(2) Úrad môže o odvolaní sám rozhodnúť, ak odvolaniu v plnom rozsahu vyhovie. Ak úrad o odvolaní sám nerozhodne, predloží ho spolu so stanoviskom k podanému odvolaniu a s ostatným spisovým materiálom, ktorý sa týka napadnutého rozhodnutia, orgánu oprávnenému rozhodnúť o odvolaní, a to do 30 dní odo dňa, keď mu bolo odvolanie doručené.

(3) V sporoch o spôsobe ukončenia bezpečnostnej previerky (§ 18 ods. 3) a o odvolaní podľa odseku 1 rozhoduje odvolacia komisia (ďalej len „komisia“). Ak sú na to dôvody, komisia napadnuté rozhodnutie zruší a vec vráti úradu na nové rozhodnutie; inak odvolanie zamietne. Komisia rozhodne o odvolaní do 60 dní od

predloženia spisového materiálu úradom. Rozhodnutie komisie sa navrhovanej osobe doručí do vlastných rúk.

(4) Komisiu tvorí 11 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky vrátane predsedu, ktorých volí Národná rada Slovenskej republiky na základe pomerného zastúpenia podľa počtu poslancov politických strán zvolených v parlamentných voľbách. Predsedu počas jeho neprítomnosti zastupuje podpredseda, ktorého na prvom zasadnutí zvolia členovia komisie. Členovia komisie majú právo vstupovať v sprievode príslušníka úradu do objektov a zariadení úradu. Riaditeľ úradu je povinný na požiadanie komisie predložiť všetky podklady potrebné na rozhodnutie o odvolaní.

(5) Komisia vykonáva svoju činnosť aj po skončení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky, pokiaľ v novom volebnom období Národná rada Slovenskej republiky nezvolí novú komisiu.

(6) Rokovanie komisie zvoláva a vedie predseda. Komisia rozhoduje hlasovaním a jej rokovania sú verejné. Komisia je schopná uznášať sa, ak je prítomná nadpolovičná väčšina jej členov. Na prijatie rozhodnutia komisie je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny prítomných poslancov. Rozhodnutia komisie podpisuje predseda komisie a v jeho neprítomnosti podpredseda komisie. Výdavky spojené s činnosťou komisie hradí úrad.

(7) Výkon funkcie sa skončí

- a) uplynutím funkčného obdobia,
- b) vzdaním sa funkcie; výkon funkcie zaniká doručením písomného oznámenia o vzdaní sa funkcie predsedovi Národnej rady Slovenskej republiky,
- c) odvolaním z funkcie, alebo
- d) smrťou.

(8) Národná rada Slovenskej republiky odvolá člena komisie, ak nevykonáva svoju funkciu dlhšie ako štyri po sebe nasledujúce kalendárne mesiace.

(9) Členovia komisie sú povinní zachovávať mlčanlivosť o skutočnostiach, o ktorých sa dozvedeli pri výkone svojej funkcie. Povinnosť zachovávať mlčanlivosť trvá aj po skončení výkonu funkcie.

(10) Rozhodnutie komisie a rozhodnutie Slovenskej informačnej služby, Vojenského spravodajstva a Policajného zboru podľa § 26 ods. 2 a § 29 je preskúmateľné súdom. Na preskúmanie rozhodnutia je príslušný Najvyšší súd.

...

§ 33 Bezpečnostný spis osoby

(1) Úrad vedie bezpečnostný spis osoby, v ktorom sú založené podkladové materiály bezpečnostnej previerky pre stupeň utajenia Prísne tajné, Tajné a Dôverné, záznam z bezpečnostného pohovoru a poznatky z bezpečnostnej previerky.

...

§ 34 Oprávnené osoby s osobitným postavením

(1) Oprávnenou osobou s osobitným postavením podľa tohto zákona je v rozsahu svojej funkcie

- a) prezident Slovenskej republiky,
- b) poslanec Národnej rady Slovenskej republiky,
- c) člen vlády Slovenskej republiky,
- d) sudca Ústavného súdu Slovenskej republiky,

e) predseda a podpredsedovia Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky a
f) sudca okrem sudcu špeciálneho súdu.

(2) Osoby uvedené v odseku 1 sa stávajú oprávnenou osobou po zvolení alebo vymenovaní do funkcie, alebo po zložení predpísaného sľubu, ak sa tento sľub vyžaduje podľa osobitných predpisov.

(3) Na osoby uvedené v odseku 1 sa nevykonáva bezpečnostná previerka, ak tento zákon, osobitný zákon alebo medzinárodná zmluva, ktorou je Slovenská republika viazaná, neustanovuje inak.

§ 35 Iné oprávnené osoby

(1) S utajovanými skutočnosťami stupňa utajenia Vyhradené bez vykonania bezpečnostnej previerky je oprávnený oboznamovať sa v rozsahu potrebnom na vykonávanie svojej funkcie predseda vyššieho územného celku a starosta obce. Vedúci alebo bezpečnostný zamestnanec štátneho orgánu, ktorý postupuje utajovanú skutočnosť, oboznámi predsedu vyššieho územného celku alebo starostu obce s povinnosťami pri ochrane utajovaných skutočností a možných dôsledkoch ich porušenia a zabezpečí podpísanie vyhlásenia o mlčanlivosti. Ak sa má starosta obce alebo predseda vyššieho územného celku oboznamovať s utajovanými skutočnosťami stupňa utajenia Dôverné až Prísne tajné, požiada úrad o vykonanie bezpečnostnej previerky príslušného stupňa na svoju osobu.

(2) S utajovanými skutočnosťami sa môže v rozsahu nevyhnutne potrebnom na jej využitie, bez splnenia podmienok podľa § 10, oboznámiť aj obvinený, jeho obhajca a ďalšie osoby podľa osobitného zákona, ohrozený svedok a chránený svedok, osoba konajúca v prospech orgánov podľa osobitných predpisov a agent po podpísaní vyhlásenia o mlčanlivosti a poučení o povinnostiach pri ochrane utajovaných skutočností a možných dôsledkoch ich porušenia. Poučenie tejto osoby vykoná ten, kto ju bude oboznamovať s utajovanými skutočnosťami, o čom vyhotoví písomný záznam.

(3) Za oprávnenú osobu sa považuje aj osoba, ktorá sa v konaní pred štátnym orgánom, na základe súhlasu vedúceho, do ktorého pôsobnosti utajovaná skutočnosť patrí, jednorazovo oboznámi s utajovanými skutočnosťami v rozsahu potrebnom na konanie, a to advokát, notár, znalec, tlmočník, súdny exekútor alebo starosta obce po podpísaní vyhlásenia o mlčanlivosti a poučení o povinnostiach pri ochrane utajovaných skutočností a možných dôsledkoch ich porušenia. Poučenie vykoná ten, kto bude oprávnený rozhodnúť o prizvaní takejto osoby na konanie, o čom vyhotoví písomný záznam.

(4) Štátny orgán, ktorý vo veci koná, je povinný neodkladne písomne informovať úrad a pôvodcu utajovanej skutočnosti o osobe uvedenej v odseku 3 a o rozsahu jej oboznámenia s utajovanými skutočnosťami stupňa utajenia Prísne tajné, Tajné alebo Dôverné.

...

§ 43 Priemyselná bezpečnosť

Ak je odôvodnený predpoklad, že štátny orgán požiada podnikateľa o vytvorenie utajovanej skutočnosti alebo ak bude potrebné postúpiť utajovanú skutočnosť zo štátneho orgánu podnikateľovi (ďalej len „postúpenie utajovanej skutočnosti“), je podnikateľ povinný požiadať úrad o vydanie potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti.

...

§ 45 Bezpečnostná previerka podnikateľa

(1) Bezpečnostnou previerkou podnikateľa úrad zisťuje, či splňa podmienky priemyselnej bezpečnosti podľa § 46.

...

§ 46

Potvrdenie o priemyselnej bezpečnosti podnikateľa možno vydať iba podnikateľovi, ktorý je

- a) spôsobilý zabezpečiť ochranu utajovaných skutočností,*
- b) ekonomicky stabilný,*
- c) bezpečnostne spoľahlivý.*

...

§ 49

(1) Za bezpečnostne spoľahlivého sa nepovažuje podnikateľ, u ktorého bolo zistené bezpečnostné riziko.

(2) Za bezpečnostné riziko sa považuje

- a) konanie proti záujmom Slovenskej republiky v oblasti obrany štátu, bezpečnosti štátu, medzinárodných stykov, hospodárskych záujmov štátu, chodu štátneho orgánu alebo proti záujmom, ktoré sa zaviazala Slovenská republika chrániť,*
- b) zahraničný, obchodný alebo majetkový vzťah, ktorý by mohol spôsobiť ujmu zahraničnopolitickým alebo bezpečnostným záujmom Slovenskej republiky,*
- c) existencia obchodných, majetkových alebo finančných vzťahov s osobami z prostredia organizovaného zločinu,*
- d) korupčné správanie podnikateľa,*
- e) personálna nestabilita vo vedúcich funkciách alebo orgánoch podnikateľa alebo*
- f) zrušenie platnosti osvedčenia vedúceho podnikateľa.*

...

§ 81

(1) Na rozhodovanie podľa tohto zákona sa okrem § 55 ods. 6, § 65 ods. 4, § 79 až 80 nevzťahujú všeobecne záväzné právne predpisy o správnom konaní.

...

§ 84 Prechodné ustanovenia

(1) Utajované skutočnosti podľa doterajších predpisov zostávajú utajovanými skutočnosťami podľa tohto zákona, ak sa neurčí inak.

...

(3) Osoba, ktorá bola k 1. novembru 2001 určená na oboznamovanie sa so služobným tajomstvom, sa považuje za oprávnenú osobu pre stupeň utajenia Dôverné alebo Vyhradené podľa tohto zákona do 31. októbra 2004, ak nenastanú iné okolnosti na zánik oprávnenia.

...

(5) Prokurátor, vedúci ostatného ústredného orgánu štátnej správy, vyšší štátny funkcionár a predseda úradu na ochranu osobných údajov je oprávnenou osobou na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami podľa tohto zákona do skončenia výkonu

svojej funkcie, najneskôr však do 31. decembra 2006, ak osobitný zákon neustanovuje inak; týmto ustanovením nie je dotknuté vydávanie certifikátov podľa § 60 ods. 7.»

B. Ústava

Článok 1 ods. 1 prvá veta: Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.

Článok 2 ods. 2: Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobe, ktorý ustanoví zákon.

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

Článok 13 ods. 4 prvá veta: Pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel.

Článok 19 ods. 1: Každý má právo na zachovanie ľudskej dôstojnosti, osobnej cti, dobrej povesti a na ochranu mena.

Článok 19 ods. 3: Každý má právo na ochranu pred neoprávneným zhromažďovaním, zverejňovaním alebo iným zneužívaním údajov o svojej osobe.

Článok 35 ods. 1: Každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť.

Článok 35 ods. 2: Zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolaní alebo činností.

Článok 46 ods. 1: Každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

C. Dohovor

Článok 6 ods. 1 prvá veta: Každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu.

III.

Východiská na rozhodovanie ústavného súdu a právne posúdenie namietaných okruhov nesúladu

A. Východiská na rozhodovanie ústavného súdu

Východiskami na rozhodovanie v tejto veci sú najmä nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 15/03 z 11. februára 2004 (ďalej aj „nález z 11. februára 2004“), niektoré myšlienky z nálezu Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. PL. ÚS 11/00 z 12. júla 2001 (ďalej aj „nález z 12. júla 2001“ a „český ústavný súd“) a účel zákona.

1. V náleze z 11. februára 2004 ústavný súd posudzoval ústavnosť niektorých napadnutých ustanovení zákona č. 241/2001 Z. z., pričom zo všeobecných východísk na rozhodovanie je vhodné uviesť tieto:

- účelom označeného zákona je verejný záujem na ochrane utajovaných skutočností, pričom ochrana pred vznikom ujmy umožňuje osobitnú úpravu vzťahu medzi verejným záujmom a individuálnym záujmom preverovaných osôb,

- pri skúmaní ústavnosti jednotlivých ustanovení zákona treba postupovať tak, aby výklad a používanie týchto noriem vyjadrovali nielen účel zákona, ale rešpektovali aj ústavné limity vo vzťahu k základným právam a slobodám a ich ochrane (rovnováha verejného a súkromného záujmu, proporcionalita),

- pretože predmetom zákona sú bezpečnostné záujmy SR, je legitímne a vo verejnom záujme chrániť utajované skutočnosti; na druhej strane sa musí zabrániť neprimerane voľnej, ba až svojvoľnej úprave ochrany utajovaných skutočností vo vzťahu k preverovaným fyzickým osobám,

- vyvažovanie limitov ochrany základných práv a slobôd a verejného záujmu spočívajúceho v bezpečnostných, a teda existenčných záujmoch štátu, ktoré majú nielen interný, ale aj externý, zahraničný rozmer, si vyžaduje taký prístup, ktorý poskytne minimálny štandard ochrany základných práv a slobôd; hoci tento štandard nemusí vyjadrovať rovnakú kvalitu ochrany, ako je to v iných prípadoch, nemožno akceptovať stav,

ak v zákone neexistuje žiadna opora pre reálne uplatnenie ochrany základných práv a slobôd preverovaných osôb,

- obmedzenia v zákone nesmú ísť nad rámec podstaty a zmyslu základných práv.

2. Český ústavný súd sa v náleze z 12. júla 2001 zaoberal návrhom na zrušenie niektorých ustanovení zákona č. 148/1998 Sb. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene niektorých zákonů ve znění pozdějších předpisů (ďalej aj „zákon č. 148/1998 Sb.“) a pri úvahách o ústavnej konformnosti napadnutých ustanovení vychádzal najmä z nasledovných myšlienok všeobecnejšej povahy (krátené):

a) pri posudzovaní jednotlivých ustanovení a právnych inštitútov v zákone obsiahnutých je nutné rešpektovať ich účel a význam z hľadiska účelu a zmyslu tohto zákona ako celku, a nie iba izolovane,

b) existuje vzťah určitého napätia medzi záujmom jednotlivca na strane jednej a záujmami štátu na strane druhej,

c) pri strete uvedených dvoch hodnôt nemožno prirodzene abstrahovať od bezpečnostných záujmov štátu, ktoré je potrebné rešpektovať; je totiž zrejmé, že štátny záujem predstavuje záujem existenčný, ktorý legitimizuje určité obmedzenie privátnej sféry jedinca,

d) z uvedeného však nemožno vyvodzovať, že štát sa môže k svojim občanom správať svojvoľne a že môže pristupovať k obmedzovaniu základných práv nad nevyhnutnú mieru; pri obmedzovaní základných práv a slobôd musí rešpektovať ako formálne podmienky obmedzenia (t. j. „zákonom“), tak aj podmienky materiálne (t. j. podstatu a zmysel základných práv),

e) s ohľadom na dôležitosť utajovaných skutočností štát umožňuje iba obmedzenému okruhu osôb, na ktoré kladie určité požiadavky, prístup k utajovaným skutočnostiam; obmedzením prístupu k utajovaným skutočnostiam iba na osoby, ktoré spĺňajú zákonom ustanovené podmienky, sa štát snaží (a musí snažiť) o ochranu svojich záujmov; tento cieľ pokladá ústavný súd za plne legitímny,

f) samotné stanovenie primeraných zákonných požiadaviek na osoby, ktoré majú k utajovaným skutočnostiam prístup, nemožno považovať za protiústavné,

g) vnútroštátne právo musí poskytovať určitú ochranu proti svojvoľným zásahom štátnych orgánov.

3. Ako východisko ostáva napokon vymedziť aj účel zákona v tejto veci

V týchto súvislostiach treba poukázať najmä na predmet úpravy (§ 1 ods. 1) a stupne utajenia (§ 3 ods. 3 až 6), kde sú uvedené bezpečnostné záujmy štátu (ústavnosť, zvrchovanosť, územná celistvosť, obrana, bezpečnosť, ekonomické záujmy, zahraničná politika, medzinárodné vzťahy atď.).

Účel zákona možno potom vymedziť ako verejný záujem na ochrane utajovaných skutočností (rámcovo uvedený v § 1 ods. 1) za účelom ochrany bezpečnostných záujmov štátu (označených v § 3 ods. 3 až 6).

B. Právne posúdenie namietaných okruhov nesúladu

Namietané okruhy nesúladu budú v tejto časti uvedené z dôvodu nadväznosti na výrok nálezu v sčasti zmenenom poradí v porovnaní s časťou I odôvodnenia nálezu.

1. Namietaný nesúlad § 30 ods. 4 až 7 zákona s čl. 2 ods. 2 a s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy; v spojení s § 81 ods. 1 zákona aj s čl. 46 ods. 1 ústavy

1.1. Námietky navrhovateľa o nesúlade napadnutých ustanovení zákona s princípmi legality a právnej istoty možno rozdeliť nasledovne:

a) poslancom národnej rady ukladajú povinnosti bez toho, aby to ústava umožňovala, a ich postavenie sa rozširuje nad jej rámec,

b) ide o rozpornosť právnej úpravy a predĺženie mandátu poslanca v rozpore s vôľou voličov (po skončení volebného obdobia národnej rady),

c) konanie pred komisiou neupravuje žiadna procesná norma (je vyňatá spod pôsobnosti Správneho poriadku) a ani samotný zákon neustanovuje žiadne pravidlá postupu zohľadňujúce špecifiká jej pôsobnosti,

d) v spojení s § 81 ods. 1 zákona nedostatok právnej úpravy konania úradu a komisie, ako aj skutočnosť, že úrad nie je právnym názorom komisie viazaný, závažne oslabujú možnosť navrhovanej osoby domáhať sa ochrany svojho práva na inom orgáne, čo je potom v nesúlade aj s čl. 46 ods. 1 ústavy.

Vedľajší účastník na námietku uvedenú pod písmenom a) bližšie nereagoval. S námietkou uvedenou pod písmenom b) viac-menej nesúhlasí preto, lebo je možné pripustiť aj výklad neodporujúci princípom legality a právnej istoty. S poslednými dvoma námietkami tiež nesúhlasil. Vyňatie komisie spod Správneho poriadku podľa neho neredukuje ústavný rámec prístupu k súdnej a inej právnej ochrane a túto zabezpečuje aj založenie prieskumnej právomoci najvyššieho súdu voči rozhodnutiam komisie (a tým sprostredkovane aj voči rozhodnutiam úradu).

1.2. Navrhovateľ namieta nesúlad ustanovenia § 30 ods. 4 až 7 zákona s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2 ústavy a v spojení s § 81 ods. 1 zákona aj s čl. 46 ods. 1 ústavy. Na základe § 30 ods. 4 až 7 zákona sa vytvára orgán oprávnený rozhodovať v sporoch o spôsobe ukončenia bezpečnostnej previerky (§ 18 ods. 3) a o odvolaní proti rozhodnutiam podľa § 26 ods. 3 a § 29 tohto zákona.

Relevantné ustanovenia § 30 zákona znejú:

„(4) Komisiu tvorí 11 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky vrátane predsedu, ktorých volí Národná rada Slovenskej republiky na základe pomerného zastúpenia podľa počtu poslancov politických strán zvolených v parlamentných voľbách. Predsedu počas jeho neprítomnosti zastupuje podpredseda, ktorého na prvom zasadnutí zvolia členovia komisie. Členovia komisie majú právo vstupovať v sprievode príslušníka úradu do objektov a zariadení úradu. Riaditeľ úradu je povinný na požiadanie komisie predložiť všetky podklady potrebné na rozhodnutie o odvolaní.

(5) Komisia vykonáva svoju činnosť aj po skončení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky, pokiaľ v novom volebnom období Národná rada Slovenskej republiky nezvolí novú komisiu.

(6) Rokovanie komisie zvoláva a vedie predseda. Komisia rozhoduje hlasovaním a jej rokovania sú neverejné. Komisia je schopná uznášať sa, ak je prítomná nadpolovičná väčšina jej členov. Na prijatie rozhodnutia komisie je potrebný súhlas nadpolovičnej

väčšiny prítomných poslancov. Rozhodnutia komisie podpisuje predseda komisie a v jeho neprítomnosti podpredseda komisie. Výdavky spojené s činnosťou komisie hradí úrad.

(7) Výkon funkcie sa skončí

- a) uplynutím funkčného obdobia,
- b) vzdaním sa funkcie, výkon funkcie zaniká doručením písomného oznámenia o vzdaní sa funkcie predsedovi Národnej rady Slovenskej republiky,
- c) odvolaním z funkcie alebo
- d) smrťou.“

Podľa odseku 10 citovaného ustanovenia rozhodnutie komisie je preskúmateľné súdom. Na preskúmanie rozhodnutia je príslušný najvyšší súd.

Navrhovateľ tvrdí, že hlavným problémom zakladajúcim nesúladi uvedených ustanovení je skutočnosť, že poslancom sa ukladajú povinnosti bez toho, aby to ústava umožňovala. Podľa neho národná rada ako orgán štátu môže vykonávať zákonodarnú moc len v rozsahu a spôsobom stanoveným v zákone. Postavenie poslanca je zakotvené v ústave a táto nespĺnomocňuje zákonodarcu, aby zákonom nad rámec ústavy rozširoval pôsobnosť poslancov.

Ústavnoprávny problém navrhovateľ vidí aj vo vnútornej protirečivosti a formálnosti napadnutého ustanovenia.

Podľa čl. 92 ods. 1 ústavy

„Národná rada Slovenskej republiky zriaďuje z poslancov výbory ako svoje iniciatívne a kontrolné orgány; ich predsedov volí tajným hlasovaním.“

Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v § 61 uvádza:

„Národná rada Slovenskej republiky a výbory si môžu zriaďovať stále alebo dočasné komisie na konzultovanie otázok a na prípravu stanovísk k veciam, ktoré patria do ich pôsobnosti. Členmi komisie môžu byť poslanci a iné osoby. Predsedom komisie je vždy poslanec. Výbory môžu zriaďovať aj spoločné komisie.“

Komisia ustanovená podľa § 30 zákona rozhoduje o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach v individuálne určených veciach fyzických osôb; pôsobí ako osobitný správny odvolací orgán vo vzťahu k rozhodnutiam úradu v osobitnom správnom (administratívnom) procese.

Podľa názoru ústavného súdu aj keď ide o rozhodnutia osobitnej povahy, nie je dôvod na to, aby národná rada ako orgán s presne vymedzenou ústavnou právomocou (čl. 86 ústavy) zriaďovala takýto správny orgán, síce so zákonom vymedzenou právomocou, ale mimo rámca čl. 86 ústavy. Okrem toho na individuálne správne rozhodovanie sa vzťahujú všeobecné princípy správneho procesu (ako je princíp legality, nestrannosti, voľného hodnotenia dôkazov atď.), diametrálne svojím charakterom odlišné od systému rozhodovania národnej rady a jej orgánov. Preto komisiu konštituovanú na základe § 30 zákona nemožno zaradiť medzi orgány uvedené v čl. 92 ods. 1 ústavy zriaďované na výkon právomocí národnej rady uvedených v čl. 86 ústavy. Úlohou komisie totiž nie je realizovať ani kontrolnú právomoc národnej rady vo vzťahu k orgánu výkonnej moci, ani vyvažovať jednotlivé druhy mocí (systém vzájomných brzd a protiváh, na ktorom je založená delba moci na zákonodarnú, výkonnú a súdnu), a teda nemôže plniť ani jednu z uvedených funkcií.

Spôsob kreovania (pomerné zastúpenie podľa politických strán), riziko nestabilnosti (politická nominácia členov a možnosť vzdať sa mandátu), finančné zabezpečenie činnosti komisie (výdavky spojené s činnosťou komisie hradí úrad) vylučujú, aby komisia mohla fungovať ako štandardný správny orgán, navyše pri takej závažnej činnosti, aká jej je zverená. Tento deficit nemožno konvalidovať ani procesným postupom v ďalšej inštancii, ani v inej sústave preskúmavania opravných prostriedkov, napr. tým, že rozhodnutia komisie bude preskúmať najvyšší súd. Podľa názoru ústavného súdu preskúmavanie správnych rozhodnutí (medzi ktoré rozhodnutie úradu bezpochyby patrí) všeobecným súdom predstavuje reálnu a dostatočnú záruku objektívneho a nestranného rozhodovania aj bez vytvorenia nesystémového medzičlánku v podobe komisie.

Status komisie, jej začlenenie do štruktúry orgánov národnej rady a riziká spojené s jej rozhodovaním, ale predovšetkým nevhodná analógia s použitím princípu del'by moci vyplývajúca z kontextu namietaných ustanovení pri odôvodnení opodstatnenosti takéhoto orgánu viedli ústavný súd k záveru, že § 30 ods. 4 až 7 zákona nie je v súlade s princípmi právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy. Z tohto dôvodu takýto orgán nemôže mať podľa názoru ústavného súdu legitimitu, čo má za následok nesúlad namietaných ustanovení s čl. 2 ods. 2, ako aj s čl. 46 ods. 1 ústavy.

2. Namietaný nesúlad § 12 ods. 2, § 13 písm. b), § 14 ods. 1 v časti počínajúcej slovami „... kto bol pracovne zaradený...“ a končiacej slovami „s týmito štruktúrami“ a § 14 ods. 2 písm. c) bodu 12 zákona s čl. 35 ods. 1, čl. 12 ods. 2 a s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy

2.1.1. Námietky navrhovateľa voči § 12 ods. 2 zákona sú vedené v dvoch hlavných smeroch:

- osoby označené v citovanom ustanovení sú znevýhodnené voči všetkým iným osobám, ktoré boli v minulosti tiež odsúdené za trestnú činnosť a vzťahuje sa na ne fikcia neodsúdenia, lebo len prvej skupine osôb je upieraná fikcia neodsúdenia, resp. modifikácia účinkov zahľadania odsúdenia u nich presahuje mantinely vymedzené ústavou a

- hmotnoprávne dôsledky citovaného ustanovenia sú porovnateľné s doživotným zákazom činnosti spojenej s právom oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami, hoci o obmedzeniach práva na slobodný výkon povolania majúci povahu trestu môžu v konečnom dôsledku rozhodovať len všeobecné súdy v trestnom konaní.

Vedľajší účastník naproti tomu tvrdil, že:

- hoci § 12 ods. 2 zákona prelamuje fikciu zahľadania odsúdenia ustanovenú Trestným poriadkom, ide o fikciu ustanovenú zákonom (kde platí výkladové pravidlo *lex posterior specialis derogat legi priori generali*) a jej modifikácia nevykazuje žiadne známky svojvôle a prekročenia ústavne prípustnej úvahy zákonodarcu, pričom

- čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 12 ods. 2 ústavy zákonodarcovi nezakazuje neskoršiu špeciálnu úpravu fikcie zahľadania odsúdenia v prípade, keď povaha trestného činu stojí v bezprostrednej kontrapozícii k účelu zákonnej úpravy.

2.1.2. Pretože ohľadne namietaného nesúladu § 12 ods. 2 zákona nebola pri hlasovaní v pléne ústavného súdu dosiahnutá nadpolovičná väčšina všetkých sudcov v zmysle § 4 ods. 3 zákona o ústavnom súde, návrh bol v tejto časti zamietnutý (bod 2 výroku nálezu).

2.1.3. Pri namietaní nesúladu § 13 písm. b) zákona s čl. 12 ods. 2, čl. 35 ods. 1 a s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy navrhovateľ v podstate len odkázal na svoju argumentáciu k nesúladu § 12 ods. 2 zákona.

Vymedzenie nedostatku „správania navrhovanej osoby“ ako jedného z predpokladov na vznik oprávnenia podľa § 10 ods. 1 písm. f) u osôb uvedených v § 13 písm. b) (ktorým bola v posledných piatich rokoch opakovane uložená sankcia za priestupok na úseku ochrany utajovaných skutočností podľa § 78) je v príčinnej súvislosti s právom podľa čl. 35 ods. 1 ústavy (ktorého súčasťou sú aj podmienky a obmedzenia podľa ods. 2). Článok 35 ods. 1, ako aj čl. 12 ods. 2 a čl. 1 ods. 1 prvá veta ústavy sú preto v tomto prípade aplikovateľné a s argumentáciou navrhovateľa je potrebné sa vyrovnáť.

2.1.4. Právo podľa čl. 35 ods. 1 ústavy ústavodarca zaradil k hospodárskym, sociálnym a kultúrnym právam, pričom pre úpravu týchto práv je charakteristické, že sa ich možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré príslušné ustanovenia ústavy vykonávajú (čl. 51 ods. 1 ústavy). Obsah tohto práva už ústavný súd vymedzil vo svojich viacerých rozhodnutiach (napr. PL. ÚS 7/96, PL. ÚS 37/97, II. ÚS 70/97, I. ÚS 56/00 a III. ÚS 10/01).

Z čl. 35 ods. 2 ústavy, ktorý bezprostredne nadväzuje na predošlý odsek, vyplýva, že zákonodarca môže ustanoviť podmienky a obmedzenia pre výkon práva podľa čl. 35 ods. 1 ústavy. Pri ich ustanovení však musí rešpektovať všeobecné ústavné princípy a iné ústavné normy.

Právo každého na príležitosť zarobiť si na živobytie prácou, ktorú si slobodne vyberie alebo prijme, nezakladá nárok na prijatie do práce ani na vykonávanie funkcie alebo povolania, pre ktoré zákon ustanovuje osobitnú podmienku, ktorú občan nespĺňa. Ustanovenie podmienky na zastávanie funkcie v zamestnaní či pre výkon určitého povolania alebo činnosti nemožno zásadne považovať za diskrimináciu (mutatis mutandis II. ÚS 9/93) a ani za porušenie základných práv alebo slobôd, pokiaľ úprava tohto obmedzenia v zákone zodpovedá limitom ustanoveným v čl. 13 ods. 2 až 4 ústavy.

Vymedzenie nedostatku správania navrhovanej osoby v § 13 písm. b) zákona ako podmienky pre oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami je zákonným obmedzením, ktoré súvisí s personálnou bezpečnosťou v zmysle § 6 ods. 4 zákona. Sleduje legitímny cieľ (účel zákona), pričom jeho intenzita (účinky ex nunc) je tomuto cieľu primeraná.

Ide o kritériá výberu na posty v štátnej, prípadne verejnej službe, pri ktorých sa predpokladá sprístupnenie štátom „vyhradených“ informácií, resp. o zákonom ustanovený predpoklad výkonu takejto funkcie. Pri ďalších subjektoch (napr. podnikatelia) môže ísť o podmienku uzavretia zmluvy so štátom, ale v zásade nejde o prekážku ďalšieho výkonu činnosti (napr. u podnikateľa podnikateľskej činnosti; u starostu obce alebo predsedu vyššieho územného celku nesplnenie podmienky správania navrhovanej osoby neznamena prekážku samotného ďalšieho výkonu ich funkcie).

2.1.5. Ústavný súd už v náleze sp. zn. PL. ÚS 21/00 o. i. uviedol, že: „Za diskriminačnú úpravu však možno považovať takú úpravu... ktorá rovnaké alebo analogické situácie rieši odchylným spôsobom, pričom takýto postup zákonodarca nemôže alebo ani nevie rozumne odôvodniť legitímnym cieľom a tým, že tento cieľ sa musí dosahovať práve zvoleným legislatívnym riešením.“

Právny názor navrhovateľa o ním označenom nesúlade sa môže týkať iba znevýhodnenia skupiny osôb uvedených v § 13 písm. b) zákona z dôvodu „iného postavenia“ v zmysle čl. 12 ods. 2 ústavy. Opodstatnený by však mohol byť len vtedy, keby situácia tejto skupiny osôb bola rovnaká alebo analogická situácii inej skupiny osôb. To by

potom vyžadovalo aj rovnaké zaobchádzanie s oboma skupinami osôb, to znamená splnenie predpokladu správania navrhovanej osoby podľa § 10 ods. 1 písm. f) zákona.

V týchto súvislostiach treba poukázať, že argumentácia navrhovateľa nie je precízna. Tento totiž vôbec neuvádza, s ktorou inou skupinou, resp. skupinami osôb by mali byť osoby uvedené v § 13 písm. b) zákona porovnávané a v čom ide o ústavne neakceptovateľnú nerovnosť. Keďže úlohou ústavného súdu nie je dopĺňať chýbajúcu argumentáciu navrhovateľa, ústavný problém riešil z úradnej povinnosti v takom stave, v akom mu bol nastolený.

2.1.6. Podľa § 73 ods. 1 zákona o priestupkoch sa na obvineného z priestupku hľadí ako na nevinného, kým jeho vina nebola vyslovená právoplatným rozhodnutím. Prezumpcia neviny vo vzťahu k spáchaniu priestupku ustanovená zákonom o priestupkoch teda zaniká vyslovením právoplatného rozhodnutia správneho orgánu (ktoré nebolo zrušené súdom) a obvinený z priestupku sa po tomto momente považuje za vinného z jeho spáchania.

Prekážkou splnenia predpokladu „správanie navrhovanej osoby“ je u osôb uvedených v § 13 písm. b) zákona nielen v posledných piatich rokoch opätovné spáchanie priestupku na úseku ochrany utajovaných skutočností podľa § 78 zákona, ale aj opätovné uloženie sankcie za takýto priestupok. Zákonodarca ich preto logicky nepovažuje za osoby, ktoré v zmysle § 10 ods. 1 písm. f) svojím správaním zaručia, že zabezpečia ochranu utajovaných skutočností.

Hoci u týchto osôb ide o „iné postavenie“ (v zmysle čl. 12 ods. 2 ústavy), ako je tomu napr. u osôb uvedených v § 12 ods. 2 a § 14 zákona, vzhľadom na priamy vzťah k účelu zákona a chráneným bezpečnostným záujmom štátu je však ich situácia analogická [aj k situácii skupiny osôb uvedených v § 13 písm. a) zákona]. Keď potom zákonodarca zaobchádza s osobami uvedenými v § 13 písm. b) zákona rovnako ako s inými označenými skupinami osôb (lebo všetkým neumožňuje získať oprávnenie), postupuje v súlade s čl. 12 ods. 2 ústavy.

Pri porovnávaní s inými skupinami osôb, ktoré by prípadne mohli prichádzať do úvahy a majú iné postavenie [napr. tie, ktoré sa dopustili priestupkov, avšak nezodpovedajú vymedzeniu podľa § 13 písm. b) zákona], však s poukazom na rozhodujúci ukazovateľ (priamy vzťah k účelu zákona a chráneným bezpečnostným záujmom štátu) dospievame k záveru, že skupina osôb uvedených v § 13 písm. b) zákona nie je v situácii analogickej, a preto rôzne zaobchádzanie (nedostatok zákonného predpokladu na vznik oprávnenia iba u tejto skupiny osôb) nie je v nesúlade s čl. 12 ods. 2 ústavy.

2.1.7. Pokiaľ navrhovateľ namietal, že obmedzenie práva podľa čl. 35 ods. 1 ústavy spôsobom uvedeným v § 13 písm. b) zákona má vlastne povahu trestu (doživotného zákazu činnosti), o ktorom by mal rozhodovať iba súd v trestnom konaní, treba uviesť, že jeho právny názor nie je akceptovateľný.

Podľa čl. 49 ústavy len zákon ustanoví, ktoré konanie je trestným činom a aký trest, prípadne iné ujmy na právach alebo majetku možno uložiť za jeho spáchanie, a podľa čl. 50 ods. 1 ústavy len súd rozhoduje o vine a treste za trestné činy.

Z uvedeného (a s poukazom aj na prezumpciu neviny podľa čl. 50 ods. 2 ústavy) potom vyplýva, že za trest možno považovať len také opatrenie súdu, ktoré je ako trest označené zákonom a ktoré je právnym následkom právoplatného uznania viny za spáchanie trestného činu [obdobne pozri napr. aj rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) z 10. apríla 2003 a 23. novembra 2004 vo veciach *Yildirim v. Taliansko*, No. 38602/02 a *Saliba v. Malta*, No. 4251/02].

Pretože § 13 písm. b) zákona je obmedzením práva podľa čl. 35 ods. 1 ústavy zo strany zákonodarcu spôsobom predvídaným v ods. 2 tohto ustanovenia a nie opatrením súdu podľa čl. 49 a čl. 50 ods. 1 a 2 ústavy, ide o obmedzenie základného práva v zmysle čl. 13 ústavy, a nie o trest (čl. 49 a čl. 50 ods. 1 ústavy).

2.1.8. Z dôvodov, ktoré už boli uvedené vyššie, možno potom dospieť k záveru, že § 13 písm. b) zákona nie je v nesúlade s čl. 12 ods. 2, čl. 35 ods. 1 a s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy.

2.2.1. Argumentáciu uvedenú v bode 2.1. navrhovateľ vzťahuje aj na nesúlad § 14 ods. 1 (označená časť) a § 14 ods. 2 písm. c) bodu 12 zákona s čl. 12 ods. 2, čl. 35 ods. 1 a s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy, pričom osobitne zdôraznil:

a) napadnuté ustanovenia zákona vyradujú z možnosti oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami, a teda aj vykonávať prácu dosiaľ vykonávanú a legálne získanú bližšie určiteľné skupiny osôb len preto, lebo v minulosti vykonávali určité povolanie alebo nadobudli určité vzdelania (hoc aj sčasti) v určitom vzdelávacom zariadení cudzieho štátu,

b) diskriminačným faktorom je aj to, že rovnako nie je hodnotená činnosť iných osôb, vykonávaná v prospech SIS, VS alebo PZ,

c) za diskriminačné možno považovať obmedzovanie na základe vzdelávania v konkrétne vymenovanej vzdelávacej inštitúcii bývalého ZSSR, pretože ani u tých, ktorí absolvovali vzdelávací proces v zariadeniach ovládaných špeciálnymi službami demokratických štátov, nemožno vylúčiť uprednostňovanie národných záujmov cudzieho štátu na úkor či škodu Slovenskej republiky,

d) obe napadnuté ustanovenia zákona sú postulované na základe uznania kritéria kolektívnej viny, keď je nahradzované konanie vedené voči individuálne určitej osobe plošným obmedzením určitého okruhu osôb s cieľom vyhnúť sa procesu preukazovania viny.

Vedľajší účastník na druhej strane argumentoval v prospech súladu napadnutých ustanovení zákona s ústavou preto, lebo:

- prístup k utajovaným skutočnostiam nie je nárokom, ale výnimkou (privilegiom) udelenou len niektorým,

- priznanie privilegií sa musí opierať o rozumný dôvod verejného záujmu a nesmie vykazovať známky svojvôle,

- napadnuté ustanovenia sa vzťahujú na účel zákona a nevykazujú žiadne známky svojvôle,

- vysloviť nesúlad by znamenalo nahradiť rozhodnutie zákonodarcu bez toho, aby bola splnená podmienka arbitrárnosti tohto rozhodnutia.

Navrhovateľ v odpovedi na argumentáciu vedľajšieho účastníka síce súhlasí, čo sa týka definície prístupu k utajovaným skutočnostiam ako výnimky udelenej len niektorým osobám, neakceptuje však diskriminačné kritériá, ktoré zákonodarca v napadnutých ustanoveniach zákona používa.

Aplikovateľnosť navrhovateľom označených ustanovení ústavy nie je sporná, keďže napadnuté ustanovenia zákona predstavujú obmedzenie práva podľa čl. 35 ods. 1 ústavy. Vyrovnáť sa potom treba najmä s argumentáciou navrhovateľa o ich nesúlade s čl. 12 ods. 2 v súvislosti s čl. 35 ods. 1 ústavy.

2.2.2. Osoby označené navrhovateľom v § 14 ods. 1 – ten, kto bol pracovne zaradený a aktívne vykonával činnosť v ustanovených štruktúrach bývalej Štátnej bezpečnosti podľa prílohy č. 1 alebo bývalej spravodajskej správy Generálneho štábu Československej ľudovej armády do 31. decembra 1989 s výnimkou osoby, ktorá vykonávala v týchto štruktúrach len obslužné alebo len zabezpečovacie činnosti, alebo vedome spolupracoval s týmito štruktúrami (ďalej len „označené osoby“) - predstavujú časť prekážok pri (negatívne) taxatívne vymedzenej bezpečnostnej spoľahlivosti navrhovanej osoby v § 14 ods. 1 (ďalej len „bezpečnostná spoľahlivosť“).

Osoby uvedené v § 14 ods. 2 písm. c) bode 12 - absolvovala štúdium, kurz alebo školenie bezpečnostného charakteru na Vysokej škole Felixa Edmundoviča Dzeržinského KGB Zväzu sovietskych socialistických republík (ďalej len „uvedené osoby“) - zase predstavujú jednu z foriem (pozitívne) taxatívne vymedzeného bezpečnostného rizika v § 14 ods. 2, ktoré je súčasťou prekážok bezpečnostnej spoľahlivosti.

Argumentácia navrhovateľa k zákazu nerovnosti v zmysle čl. 12 ods. 2 ústavy sa javí byť sčasti rozporná. Na jednej strane totiž naznačuje, že označené osoby a uvedené osoby by nemali patriť do kategórií osôb nevyhovujúcich bezpečnostnej spoľahlivosti, resp.

naplňajúcich podmienky bezpečnostného rizika, na strane druhej však namieta, že rovnako ako označené osoby a uvedené osoby by mali byť hodnotené aj iné skupiny osôb [argumentácia uvedená pod písmenom b) a c)].

2.2.3. Pre posudzovanie ústavného problému zákazu nerovnosti je rozhodujúce, či situácia označených a uvedených osôb je z hľadiska účelu zákona a chránených bezpečnostných záujmov štátu rovnaká alebo analogická situácii iných skupín osôb uvedených v § 14 zákona alebo nie a či potom s nimi treba zaobchádzať rovnako alebo rôzne.

Hoci vzhľadom na charakteristiku označených a uvedených osôb ide o iné postavenie v zmysle čl. 12 ods. 2 ústavy, v porovnaní s inými skupinami osôb uvedenými v § 14 je ich situácia analogická. Predstavujú totiž porovnateľnú prekážku bezpečnostnej spoľahlivosti, resp. porovnateľnú formu bezpečnostného rizika. Keď ich potom zákonodarca obe vyňal z možnosti splniť predpoklad bezpečnostnej spoľahlivosti, a teda zaobchádzal s nimi rovnako ako s inými skupinami osôb uvedenými v § 14, nepostupoval svojvoľne a v nesúlade s čl. 12 ods. 2 ústavy.

V týchto súvislostiach treba poukázať aj na zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 125/1996 Z. z. o nemorálnosti a protiprávnosti komunistického systému a zákon č. 553/2002 Z. z. o sprístupnení dokumentov o činnosti bezpečnostných zložiek štátu 1939 - 1989 a o založení Ústavu pamäti národa a o doplnení niektorých zákonov (zákon o pamäti národa) v znení neskorších predpisov. Prvý zákon o. i. označuje režim založený na komunistickej ideológii, ktorý vládol aj na území Slovenskej republiky od 25. februára 1948 do 17. novembra 1989, ako odsúdeniahodný (§ 1 ods. 1) a druhý zákon označuje zase dobou neslobody obdobie rokov 1939-1989 [§ 2 písm. j)].

Pokiaľ sú teda v (navrhovateľom označenej časti) § 14 ods. 1 a v § 14 ods. 2 písm. c) bode 12 zákona vyvodzované z určitých činností súvisiacich s bývalou Štátnou bezpečnosťou a s Generálnym štábom Československej ľudovej armády, resp. zo vzdelávania na vysokej škole KGB negatívne následky pre bezpečnostnú spoľahlivosť, ide

o logický krok zákonodarcu právneho štátu aj s poukazom na jeho zákony uvedené v predošlom odseku.

2.2.4. S navrhovateľom nemožno súhlasiť ani pokiaľ naznačoval potrebu rovnakého zaobchádzania s označenými, resp. uvedenými osobami a s inými skupinami osôb [pozri argumentáciu uvedenú pod písmenom b) a c)].

Postavenie označených osôb je iné ako postavenie osôb vykonávajúcich činnosť v prospech SIS, VS alebo PZ a ich situácia nie je analogická. Zatiaľ čo prví vykonávali činnosť v prospech štruktúr nedemokratického štátu, druhí v prospech štátu demokratického a právneho. Obdobne je tomu aj v druhom prípade. Taktiež nemožno považovať za analogickú situáciu uvedených osôb a tých, ktoré absolvovali vzdelávací proces v zariadeniach ovládaných špeciálnymi službami demokratických štátov, pretože u prvých išlo o vzdelávanie v zariadení nedemokratického štátu.

Ústavne neprijateľná je aj argumentácia navrhovateľa o kolektívnej vine a jej súvislostiach [uvedená pod písmenom d)], pretože v tomto prípade nejde o ústavné kategórie viny a trestu za trestný čin (čl. 49 a čl. 50 ods. 1 a 2 ústavy), ale o zákonné obmedzenie základného práva v zmysle čl. 13 ústavy.

2.2.5. Námietskou, že napadnuté ustanovenia zákona vyradujú označené a uvedené osoby z možnosti vykonávať prácu dosiaľ vykonávanú a legálne získanú [uvedenú pod písmenom a)], navrhovateľ vniesol do argumentácie aj problém zákazu retroaktivity (hoci ho takto výslovne nepomenúva) ako súčasť právnej istoty, a teda aj právneho štátu v zmysle čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy.

Navrhovateľom nastolený právny následok napadnutých ustanovení je reálne možný - v spojení najmä s § 84 zákona (Prechodné ustanovenia) a s čl. XXI zákona (Účinnosť; ďalej len „súvisiace ustanovenia“) - po 1. máji 2004, keď zákon nadobudol účinnosť a znamená nepravú retroaktivitu.

Pri nepravej retroaktivite sa právne vzťahy vzniknuté podľa starej úpravy riadia úpravou novou až odo dňa jej účinnosti; po tomto dátume teda môže dôjsť k zmene alebo zrušeniu tých právnych účinkov, ktoré boli predtým späté s určitými právnymi skutočnosťami, pričom nemožno vylúčiť ani zásah do nadobudnutých práv, pokiaľ „výsledkom“ uplatňovania predošlej právnej úpravy sa pre dané subjekty stalo ich nadobudnutie (J. Drgonec: Ústava Slovenskej republiky, Komentár, Heuréka, 2004, str. 52 - 53).

Ústavný súd vo svojej doterajšej rozhodovacej činnosti ohľadne zákazu retroaktivity napr. zdôraznil, že k imanentným znakom právneho štátu neodmysliteľne patrí aj požiadavka (princíp) právnej istoty a ochrany dôvery občanov v právny poriadok, súčasťou čoho je i zákaz spätného (retroaktívneho) pôsobenia právnych predpisov, resp. ich ustanovení (PL. ÚS 36/95), že s inštitútom právnej istoty v právnom štáte úzko súvisí požiadavka zachovania legálne nadobudnutých práv, ktorú treba zo širšieho hľadiska chápať tak, že je neprípustné odňať nadobudnuté práva, resp. ich obmedziť ex tunc, t. j. do minulosti, pred účinnosťou nového zákona (PL. ÚS 16/95), a v uznesení sp. zn. PL. ÚS 3/00 z 24. apríla 2001 o. i. uviedol:

- retroaktívny zákon nemusí vždy porušovať ústavu (čo závisí aj od toho, či miera odlišnosti pôvodnej a neskoršej právnej úpravy v právnom riešení zákonodarcu má alebo nemá znaky ľubovôle),

- zákonodarca v občianskom práve môže výnimočne uplatniť retroaktívne ustanovenia na úpravu daných (existujúcich) právnych stavov; v právnom štáte však musí preukázať závažné dôvody všeobecného záujmu (compelling grounds of general interest, napr. Zielinski and Pradal, Gonzales and Others, s. 21, 28. október 1999, ESLP), ktoré si môžu vyžiadať alebo odôvodniť prelomenie zásady zákazu spätnej pôsobnosti v prospech slobodnej tvorby právnej úpravy zo strany zákonodarcu,

- problém retroaktivity sa prekrýva s teóriou nadobudnutých práv (iura quaesita) alebo s ňou celkom splýva; teória nadobudnutých práv spočíva v zdôvodnení neprípustnosti takej situácie, aby práva, ktoré niekto nadobudol podľa zákona, mu boli dodatočne a so spätnou účinnosťou odňaté neskorším zákonom, t. j. aby so spätnou účinnosťou bol

dodatočne v neprospech niekoho zmenený uzavretý právny stav, resp. dôvod vychádzajúci z tohto právneho stavu,

- ochrana dôvery neprichádza do úvahy tam, kde by dôvera v určitý právny stav nebola vecne zdôvodnená, t. j. ani princíp právneho štátu nechráni občana pred každou subjektívne chápanou stratou dôvery alebo pred každým sklamaním.

Posúdenie ústavnosti nepravej retroaktivity napadnutých ustanovení (v spojení so súvisiacimi ustanoveniami) závisí v tomto prípade najmä:

- od odpovede na otázku, či miera odlišnosti predošlej a súčasnej právnej úpravy má alebo nemá znaky svojvôle a

- od vyriešenia vzťahu ústavných princípov rovnosti a právnej istoty.

2.2.6. Zákon č. 241/2001 Z. z. (v znení neskorších predpisov) ustanovil medzi predpokladmi na vznik oprávnenia aj bezpečnostnú spoľahlivosť [§ 11 ods. 1 písm. g)], pričom v § 15 definoval bezpečnostnú spoľahlivosť takto:

(1) Za bezpečnostne spoľahlivú osobu sa nepovažuje ten, u koho bolo zistené bezpečnostné riziko.

(2) Za bezpečnostné riziko podľa odseku 1 sa považuje

a) činnosť proti záujmom Slovenskej republiky v oblasti obrany štátu, bezpečnosti štátu, medzinárodných stykov, ekonomických záujmov štátu, činnosti štátneho orgánu alebo proti záujmom, ktoré sa Slovenská republika zaviazala chrániť podľa medzinárodných zmlúv,

b) úmyselné porušenie právnych predpisov, v dôsledku ktorého by mohlo nastať ohrozenie záujmov Slovenskej republiky, alebo zistenie skutočností, ktoré majú vplyv na dôveryhodnosť a ovplyvniteľnosť osoby a môžu ovplyvniť schopnosť zachovávať mlčanlivosť o utajovaných skutočnostiach.

Takáto právna úprava bezpečnostnej spoľahlivosti bola, najmä v časti písm. b) („alebo zistenie skutočností, ktoré...“), ústavne problematická z hľadiska princípu právnej istoty. Nebola totiž dostatočne predvídateľná a orgánom aplikácie práva poskytovala

neprimerane široký rámec úvahy. To napokon viedlo aj k jej nahradeniu súčasným zákonom (pozri tiež všeobecnú časť dôvodovej správy).

Bezpečnostná spoľahlivosť je teraz definovaná podstatne precíznejšie (§ 14). V osobitnej časti dôvodovej správy sa o. i. uvádza: „Z dôvodu jednoznačného výkladu bezúhonnosti, správania sa navrhovanej osoby a jej bezpečnostnej spoľahlivosti sú tieto inštitúty rozvedené v § 12, 13 a 14 zákona... Upresňujú sa dôvody bezpečnostnej nespoľahlivosti osoby... V záujme zjednotenia kritérií pre posudzovanie bezpečnostnej spoľahlivosti preverovaných osôb je potrebné, aby bezpečnostné riziká boli stanovené všeobecne záväzným právnym predpisom pre subjekty vykonávajúce bezpečnostné previerky. Ide o zosúladenie bezpečnostných rizík s rizikami, ktoré sú posudzované pri bezpečnostnej spoľahlivosti osôb v rámci NATO.“

Súčasná právna úprava bezpečnostnej spoľahlivosti má priamy vzťah k účelu zákona a chráneným bezpečnostným záujmom štátu, pričom vzhľadom na svoju dostatočnú predvídateľnosť spĺňa aj požiadavku kvality zákona. Miera jej odlišnosti od predošlej právnej úpravy preto nemá znaky svojvôle a je legitímna.

K označeným a uvedeným osobám [§ 14 ods. 1, § 14 ods. 2 písm. c) bod 12 zákona] však treba tiež uviesť, že hoci súčasná právna úprava bezpečnostnej spoľahlivosti ich zo splnenia tohto predpokladu pre získanie oprávnenia vylučuje, ani jeho predošlá právna úprava (veľmi všeobecná) nebola dostatočnou zárukou toho, že ho splnia. Pokiaľ ho v minulosti splnili, a teda nadobudli právo (napr. vykonávať určité povolanie alebo zastávať určitú funkciu), bolo to skôr z dôvodu pre nich priaznivej aplikácie práva zo strany príslušného orgánu než z dôvodu garancie, ktorú má poskytovať právna norma svojou predvídateľnosťou.

2.2.7. Po vyriešení legitímnosti zmeny právnej úpravy bezpečnostnej spoľahlivosti súčasným zákonom má pre posúdenie ústavnosti jeho nepravej retroaktivity zásadný význam vyriešenie vzťahu ústavných princípov rovnosti a právnej istoty.

Rovnosť je v texte ústavy vyjadrená (či už priamo alebo nepriamo) napr. v čl. 12 ods. 1 a 2 a v čl. 13 ods. 2, podľa ktorého: „Zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky.“

Premietnuté na označené a uvedené osoby to znamená, že zákonné obmedzenia základného práva podľa čl. 35 ods. 1 ústavy, ktoré sú obsiahnuté v § 14 ods. 1 a v § 14 ods. 2 písm. c) bode 12 zákona, musia platiť pre tieto osoby rovnako. To znamená bez ohľadu na to, či ich bezpečnostná spoľahlivosť už bola úspešne posúdená pred 1. májom 2004 (účinnosť zákona) alebo bude posudzovaná až po ňom. Všetky totiž spĺňajú svojou charakteristikou ustanovené podmienky a spomenutá rôznosť v čase nie je v týchto súvislostiach z hľadiska princípu rovnosti relevantná.

Rôznosť v čase je relevantná z hľadiska princípu právnej istoty a zákazu retroaktivity (ako jeho súčasť), pričom z tejto rôznosti vyplývajú dve rozdielne skupiny osôb. Prvá nadobudla právo za účinnosti predošlej právnej úpravy a očakáva, že v budúcnosti toto bude rešpektované, zatiaľ čo druhá bude posudzovaná podľa súčasnej právnej úpravy. Tento rozdiel medzi skupinami osôb znamená, že zákaz retroaktivity sa vzťahuje len na prvú skupinu.

Ústavné princípy rovnosti a právnej istoty (teraz reprezentovaný zákazom nepravnej retroaktivity) sú v tomto prípade v takom napätí, že nemôžu spolu koexistovať, a preto treba vyriešiť, ktorému z nich dať prednosť.

V prospech rovnosti hovorí nielen to, že na rozdiel od právnej istoty je explicitne vyjadrená v texte ústavy, ale najmä to, že bez jej preferencie by nebolo možné dôsledne realizovať účel zákona. Keby sa totiž dala prednosť právnej istote (zákaz nepravnej retroaktivity), u označených a uvedených osôb by došlo k dvom rôznym a zároveň protirečivým úrovňam bezpečnostnej spoľahlivosti (predošlá a súčasná). To by najmä znamenalo, že v rovnakom čase, t. j. po účinnosti zákona, by boli bezpečnostne spoľahlivé aj osoby, u ktorých neexistujú prekážky pre bezpečnostnú spoľahlivosť podľa zákona, a tiež osoby, u ktorých tieto prekážky existujú, avšak vzhľadom na princíp právnej istoty (zákaz

nepravej retroaktivity) na ne nemožno prihliadať. Právna úprava, ktorá by v sebe z hľadiska princípu rovnosti obsahovala takúto antinómiu, by však nemohla náležite plniť účel zákona (ochranu bezpečnostných, a teda existenčných záujmov štátu), ktorý má byť dôvodom jej existencie.

Prednosť teda treba dať princípu rovnosti, hoci to na druhej strane znamená nerealizovanie zákazu nepravej retroaktivity a možný vznik súvisiacich právnych následkov vrátane straty nadobudnutého práva. Ako už ale bolo uvedené, nadobudnutie práva za účinnosti predošlej právnej úpravy bolo vzhľadom na jej nie dostatočnú kvalitu (veľmi všeobecná) skôr výsledkom priaznivej aplikácie v praxi. Dôvera v nemennosť právneho stavu založeného na takejto právnej úprave preto ani nemohla byť trvalá, tým viac, keď v oblasti bezpečnostných záujmov štátu treba brať zreteľ aj na vnútroštátny vývoj a integráciu do medzinárodných organizácií (zákon bol schválený v záverečnej časti prístupového procesu Slovenskej republiky do NATO a Európskej únie). Keďže ochrana dôvery v určitý právny stav musí byť vecne zdôvodnená, ani princíp právneho štátu nechráni občana pred každou subjektívne chápanou stratou dôvery alebo pred každým sklamaním.

2.2.8. Princíp právneho štátu má svoje vyjadrenie aj v čl. 13 ods. 4 ústavy, podľa ktorého: „Pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.“ Podstata základného práva podľa čl. 35 ods. 1 ústavy, pokiaľ má jeho výkon súvis s utajovanými skutočnosťami a chránenými bezpečnostnými záujmami štátu, ako aj jeho zmysel, možné obmedzenia (vrátane straty nadobudnutého zamestnania alebo funkcie) a cieľ týchto obmedzení sa musia chápať a posudzovať v už naznačenom kontexte.

Z takéhoto posúdenia potom vyplynulo, že u označených a uvedených osôb prelomenie zákazu nepravej retroaktivity v prospech slobodnej tvorby právnej úpravy zo strany zákonodarcu bolo opodstatnené, a preto ani z tohto dôvodu § 14 ods. 1 (označená časť) a § 14 ods. 2 písm. c) bod 12 zákona (v spojení so súvisiacimi ustanoveniami) nie sú v nesúlade s čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 35 ods. 1 a s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy.

3. Namietaný nesúlad § 14 ods. 2 písm. c) bodov 1 a 9 a § 49 ods. 2 písm. e) a f) zákona s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy

3.1. Vychádzajúc z princípu právnej istoty vyplývajúcej z čl. 1 ods. 1 ústavy, s ktorou súvisia aj požiadavky zrozumiteľnosti právnych noriem, určitosti pojmov (mali by byť presne definované) a predvídateľnosti konania orgánov verejnej moci, navrhovateľ napadol viaceré pojmy predstavujúce bezpečnostné riziko – najmä spoločník, riziková skupina, personálna nestabilita a vedúci podnikateľ – pre ich nejasnosť (lebo nie sú bližšie definované). Táto nejasnosť na jednej strane bráni navrhovaným osobám správať sa tak, aby v budúcnosti docielili udelenie oprávnenia, a na druhej strane umožňuje svojvôľu, nepredvídateľnosť a v typovo obdobných prípadoch diametrálne odlišné rozhodovanie.

Vedľajší účastník uviedol, že možno súhlasiť s prílišnou, ústavne nekonformnou vágnosťou pojmu „riziková skupina“, v ďalšej časti však s navrhovateľom nesúhlasí. Ostatné navrhovateľom napadnuté pojmy (a ich súvislosti) podľa jeho názoru nedosahujú takú mieru nejednoznačnosti, v dôsledku ktorej by sa rozhodovanie úradu stalo nepredvídateľným (s prihliadnutím aj na prieskumnú právomoc komisie a najvyššieho súdu), pričom ich možno ústavne konformne vykladať a aplikovať.

Keďže ťažiskom argumentácie navrhovateľa je nedostatok predvídateľnosti pri napadnutých ustanoveniach zákona z dôvodu nejasnosti ním označených pojmov, úvodom treba poukázať na požiadavky predvídateľnosti zákona, resp. jeho ustanovení, ktoré sú vyjadrené napr. v judikatúre ústavného súdu, ESLP a českého ústavného súdu.

3.2. Podľa ústavného súdu „Jedným z definičných princípov právneho štátu je právna istota. Požiadavkou právnej istoty je, aby zákony v právnom štáte boli pochopené dostatočne a aby umožňovali ich adresátom urobiť si aspoň predstavu o svojej právnej situácii. Nejasnosť, viacvýznamovosť a vágnosť pojmu... vytvára stav právnej neistoty, čím sa dostáva do rozporu s čl. 1 ústavy“ (PL. ÚS 19/98). „Právnej istote... nezodpovedá taký stav (situácia), ktorý by orgánu štátu umožňoval konať podľa vlastnej úvahy a z vlastného

rozhodnutia aj nad rámec zákona a tiež iným ako zákonom ustanoveným postupom“ (I. ÚS 3/98).

ESLP sa predvídateľnosťou zákona ako jednou z požiadaviek jeho kvality (druhou je dostupnosť) zaoberal v početnej judikatúre, pričom o. i. uviedol:

- logickým dôsledkom princípu všeobecnej aplikácie zákona je, že znenie zákonov nie je vždy presné (Kokkinakis v. Grécko, 25. mája 1993, Séria A, č. 260-A),

- z predvídateľnosti zákona vyplýva, že má byť formulovaný s dostatočnou presnosťou, aby umožnil jedincovi – v prípade potreby aj za primeranej právnej pomoci – regulovať svoje správanie (Sunday Times v. Anglicko, 26. apríl 1979, Séria A, č. 30),

- zákon musí poskytovať právnu ochranu proti svojvoľným zásahom orgánov verejnej moci do práv chránených dohovorom; bolo by v rozpore s princípom vlády práva, keby právna úvaha poskytnutá výkonnej moci bola vyjadrená ako neobmedzená moc; zákon musí vyjadriť s dostatočnou jasnosťou rozsah úvahy udelenej príslušným orgánom a tiež aj spôsob jej výkonu (Rotaru v. Rumunsko, No. 28341/95, ECHR 2000-V),

- požadovaná úroveň presnosti zákona - ktorý však nemôže pokryť každú eventualitu - závisí do značnej miery od jeho obsahu, oblasti, ktorú má regulovať, a počtu a postavenia tých, ktorým je adresovaný (Harshman and Harrup v. Anglicko, No. 25594/94, ECHR 1999-VIII),

- predvídateľnosť právnych následkov správania jedinca, ktorú má zákon umožniť, nie je absolútne istá, pretože skúsenosť preukazuje nedosiahnuteľnosť takejto istoty; aj keď je istota veľmi želateľná, táto môže so sebou prinášať nadmernú strnulosť („rigidity“), hoci zákon musí byť schopný držať krok s meniacimi sa okolnosťami; mnoho zákonov preto používa pojmy, ktoré sú viac alebo menej vágne a ktorých interpretácia a aplikácia sú otázkami praxe (napr. Silver and Others v. Anglicko, 25. marca 1983, Séria A, č. 61 a vyššie uvedený Sunday Times v. Anglicko).

Český ústavný súd v náleze z 12. júla 2001 k bezpečnostným rizikám o. i. uviedol:

- a) Zákonodarca má neľahkú úlohu zovšeobecniť možné formy činností, ktoré sú bezpečnostne rizikové, tak aby na jednej strane neboli príliš kazuistické a na strane druhej neboli veľmi všeobecné a neurčité.

b) Vymedzenie bezpečnostných rizík musí byť značne všeobecné, lebo je zrejmé, že význam jednotlivých konkrétnych bezpečnostných rizík sa časom môže meniť a je dokonca mysliteľné, že niektoré bezpečnostné riziká sa objavia celkom nanovo a naopak niektoré svojím významom ustúpia do pozadia. Všeobecnosť vymedzenia bezpečnostných rizík je preto plne namieste a v súlade so záujmom štátu v tejto oblasti.

Zároveň však záujem štátu nemôže siahať tak ďaleko, že by legitimizoval vytvorenie priestoru pre bezpečnostné riziká, ktoré by konštituovala nie zákonodarná moc, ale konštituovali by ju iba príslušné štátne orgány spadajúce svojou povahou do moci výkonnej.

Ústavne prípustné je iba zákonné všeobecné vymedzenie bezpečnostných rizík, v ktorého širšom rámci bude ponechaný dostatočný priestor pre uváženie príslušných orgánov, avšak nie zákonné poskytnutie priestoru pre vytváranie bezpečnostných rizík celkom nových, ktoré zákonodarca nesankcionoval.

c) Náležitú individualizáciu hodnotenia bezpečnostných rizík môže prijateľne zabezpečiť ich všeobecné zákonné vymedzenie, avšak nie iba ich demonštratívny výpočet, ktorý odporuje princípu predvídateľnosti a určitosti zákona.

3.3. Podstata ochrany utajovaných skutočností spočíva v prijatí preventívnych opatrení, ktoré majú vytvoriť podmienky o. i. na personálnu a priemyselnú bezpečnosť (§ 6 ods. 1, 4 a 8 zákona).

Naplnenie účelu zákona sa dosahuje predovšetkým opatreniami a prostriedkami, ktoré majú preventívny charakter, lebo ich cieľom je predísť ohrozeniu alebo poškodeniu bezpečnostných záujmov Slovenskej republiky neoprávnenou manipuláciou s utajovanými skutočnosťami.

Tento preventívny charakter je obsiahnutý aj v špecifikácii predpokladov, ktoré musí spĺňať osoba na vznik oprávnenia (§ 10 ods. 1 zákona) a podnikateľ na vydanie potvrdenia

(§ 46 zákona), a to predovšetkým pokiaľ ide o inštitúty bezúhonnosti, správania a bezpečnostnej spoľahlivosti.

Najmä zákonné vymedzenie podmienky bezpečnostnej spoľahlivosti musí poskytovať priestor pre uváženie príslušného orgánu (či už v „prvom stupni“ - úrad, SIS, VS a PZ alebo najvyšší súd) pri vyhodnotení bezpečnostnou previerkou získaných podkladov z hľadiska existencie bezpečnostného rizika u preverovanej osoby alebo podnikateľa.

Priestor poskytnutý pre úvahu musí zohľadniť variabilitu a mnohorakosť vplyvov, ktoré môžu predstavovať bezpečnostné riziko v osobných, pracovných, obchodných, profesionálnych či spoločenských vzťahoch osôb, ktoré sa môžu (resp. by mali) oboznamovať s utajovanými skutočnosťami.

V týchto súvislostiach nemožno za právne neurčitý považovať pojem, ktorého legálna definícia je obsiahnutá v právnom poriadku alebo o obsahu ktorom si adresát právnej normy môže urobiť dostatočne určitú predstavu s prihliadnutím na obsah iných právnych noriem obsiahnutých v právnom poriadku, alebo ktorého obsah je (s prihliadnutím na kontext, v ktorom bol v právnej norme použitý) dostatočne zrejmý vzhľadom na ustálenosť jeho významu používaného v bežnom jazyku.

Požiadavka zabezpečenia právnej istoty v tomto smere neznamenaá garanciu absolútnej istoty o obsahu a výklade pojmov obsiahnutých v právnej norme, resp. garanciu nemennosti ich výkladu a aplikácie. Prílišná strnulosť pri výklade a úzke vymedzenie bezpečnostných rizík by znefunkčnilo zákon tohto typu, pretože by nerešpektovalo rozmanitosť a premenlivosť spoločenských vzťahov, z ktorých môžu v konkrétnych prípadoch určité bezpečnostné riziká vyplynúť a význam iných bezpečnostných rizík môže ustúpiť do pozadia (napr. v kontexte zmeny bezpečnostnej situácie, zahraničnopolitickej orientácie štátu či zmeny v medzinárodných vzťahoch alebo napr. v kontexte zmeny v osobných pomeroch preverovanej osoby či zmien v jej okolí).

3.4.1. K napadnutému § 14 ods. 2 písm. c) bodu 1 zákona (zistenie, že osoba je alebo bola spoločníkom špiónov, teroristov, sabotérov alebo iných osôb v minulosti odôvodnene podozrievaných z takýchto aktivít) treba uviesť, že aj keď zákonodarcom použitý obsah pojmov „špión, terorista, sabotér“ nie je vymedzený legálnou definíciou, je dostatočne charakterizovaný ustanoveniami prvej hlavy osobitnej časti Trestného zákona (napr. § 93, § 93a, § 94, § 97, § 105 a §106).

Už z povahy veci vyplýva, že význam pojmu „spoločník“ sa nedá obmedziť iba na hľadisko obchodnoprávne alebo občianskoprávne. Možno usudzovať, že pôjde o akýkoľvek bližší vzťah osôb trvalejšieho charakteru založený na realizácii spoločných cieľov a záujmov alebo uspokojovaní spoločných potrieb, z ktorého vyplýva možnosť úniku citlivých informácií (v dôsledku vedomého konania preverovanej osoby alebo aj bez jej vedomia.)

Časové hľadisko „bola“ má vplyv na zmenšovanie bezpečnostného rizika (ktoré sa však zmenou pomerov môže opäť zvýšiť). Konkrétne vymedzenie (dĺžka) však bude závisieť od okolností prípadu, akými sú napr. stupeň rizika vyplývajúci z aktivít „špióna, teroristu, sabotéra“, povaha a intenzita vzťahu preverovanej osoby k takému subjektu, oblasť a stupeň utajenia skutočností, ktorých bezpečnosť sa má zaistiť, a osobné pomery preverovanej osoby. Ak má ísť o podstatu veci, a nie o formalistický prístup, stanovenie v tomto smere konkrétnych lehôt ani nie je dosť dobre možné.

K navrhovateľom namietanej absencii definície „odôvodneného podozrievania“ treba uviesť, že „odôvodnené podozrenie“ - t. j. podozrenie založené na konkrétnych zistených skutočnostiach umožňujúcich u nestranného pozorovateľa záver, že osoba sa mohla dopustiť určitého konania alebo je zapojená do určitých aktivít - je v právnej praxi dostatočne ustálené, a to aplikáciou inštitútu „dôvodného podozrenia“ zo spáchania trestného činu používaného pre účely trestného konania v Trestnom poriadku (podľa § 163 ods. 1: „Ak je na podklade zistených skutočností dostatočne odôvodnený záver, že trestný čin spáchala určitá osoba... sa táto osoba stíha ako obvinený“). Pojem „dôvodné podozrenie“ (zo spáchania trestného činu), ktorý obsahuje napr. aj dohovor v čl. 5 ods. 1

písm. c), ako aj jeho obsahový význam (v podstate uvedený už vyššie) sú napokon známe aj z judikatúry EŠLP.

Navrhovateľom presadzované uplatňovanie prezumpcie nevinoty (lebo za špióna, teroristu alebo sabotéra možno označiť len toho, kto bol právoplatne odsúdený za príslušný trestný čin) by v tomto kontexte zmarilo účel bezpečnostnej previerky. Táto má predsa preventívny charakter a jej cieľom je eliminácia rizík neoprávnenej manipulácie s utajovanými skutočnosťami.

3.4.2. Navrhovateľovi v § 14 ods. 2 písm. c) bode 9 zákona („je pod preukázateľným nátlakom príbuzných alebo blízkych priateľov, ktorí sú zneužívateľní... rizikovou skupinou...“) prekáža u „rizikovej skupiny“ absencia bližšieho upresnenia rizikovosti tejto skupiny.

V prvom rade treba uviesť, že zákonodarca medzi predpoklady na vznik oprávnenia zaradil aj bezpečnostnú spoľahlivosť navrhovanej osoby [§ 10 ods. 1 písm. h) zákona]. Túto legálne definoval v § 14 ods. 1 zákona (negatívne), pričom jednou zo skutočností, ktorá vylučuje bezpečnostnú spoľahlivosť, je aj bezpečnostné riziko. Bezpečnostné riziko je opäť legálne definované, a to taxatívne v § 14 ods. 2 písm. a), b) a c) (body 1 až 12 zákona), pričom jeho súčasťou je aj „riziková skupina“ v kontexte uvedenom v bode 9.

Požiadavka navrhovateľa na bližšie upresnenie rizikovosti rizikovej skupiny, a teda vlastne požiadavka legálnej definície aj v tomto smere je neopodstatnená s poukazom na viaceré dosiaľ uvedené skutočnosti vrátane nálezu českého ústavného súdu z 12. júla 2001. Znamenala by totiž príliš kazuistickú a strnulú právnu úpravu, hoci táto môže (a má) byť v oblasti bezpečnostného rizika v záujme primeranej flexibility značne všeobecná.

Obsah pojmu „riziková skupina“ nie je nepredvídateľný. Rizikový znamená v slovenskom jazyku aj nebezpečný, to znamená aj „predstavujúci hrozbu niečoho zlého, ohrozujúci niekoho alebo niečo“ (pozri Synonymický slovník slovenčiny, VEDA, Bratislava 1995). V kontexte zákona ide o ohrozenie bezpečnostných záujmov štátu. Obsah

pojmu „riziková skupina“ je teda obmedzený najmä jeho vzťahom k účelu zákona, bezpečnostným záujmom štátu, ako aj vzťahom k iným druhovo príbuzným (a teda viac alebo menej porovnateľným) pojmom, ktoré tvoria obsah legálne definovanej bezpečnostnej spoľahlivosti a taxatívne vymedzeného bezpečnostného rizika.

Adresáti napadnutej právnej normy (navrhované osoby) si teda s poukazom na dostatočne predstaviteľný obsah označeného pojmu môžu urobiť primeranú predstavu o svojej právnej situácii z hľadiska jedného z viacerých predpokladov na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami.

Obmedzený obsah pojmu „riziková skupina“ napokon vymedzuje aj priestor pre uváženie orgánov príslušných na vykonanie bezpečnostnej previerky a s prihliadnutím aj na ďalšie garancie (prieskumná činnosť najvyššieho súdu) má byť zárukou pred ich možným svojvoľným postupom.

3.4.3. Pri bezpečnostnom riziku u podnikateľa podľa § 49 ods. 2 písm. e) zákona (personálna nestabilita vo vedúcich funkciách alebo orgánoch podnikateľa) a písm. f) citovaného ustanovenia zákona (zrušenie platnosti osvedčenia vedúceho podnikateľa) navrhovateľ namietal, že pojem „personálna nestabilita“ nie je bližšie definovaný (aká časová periodicitu personálnych zmien zakladá označenú nestabilitu) takisto ako ani pojem „vedúci podnikateľ“.

Prvý pojem nemožno vymedziť spôsobom, ktorý uvádzal navrhovateľ. Personálnou nestabilitou môže byť popri fluktuácii vedúcich predstaviteľov podnikateľa a častých personálnych zmenách vo vedúcich funkciách a orgánoch podnikateľa (pozri argumentáciu vedľajšieho účastníka) aj stav, keď je spochybňovaná alebo spochybnená legitimita orgánov obchodnej spoločnosti (napr. pri prebiehajúcom obchodnom spore, resp. v dôsledku boja konkurenčných podnikateľských skupín o jej ovládnutie.)

Namietaná vágnosť druhého pojmu vychádza z nesprávnej interpretácie § 49 ods. 2 písm. f) zákona, kde nejde o slovné pojenie „vedúci podnikateľ“, ale „vedúci podnikateľa“. Kto sa rozumie vedúcim podnikateľa, však exaktne definuje § 8 ods. 1 zákona.

3.5. Pokiaľ pojem použitý v právnej norme vzhľadom na svoj obsah a ďalšie relevantné skutočnosti (napr. oblasť úpravy, postavenie adresáta normy a kontext) umožňuje adresátovi normy urobiť si predstavu o svojej právnej situácii, a tak regulovať svoje správanie, nejde o porušenie požiadavky predvídateľnosti právnej normy, právnej istoty a princípu právneho štátu.

Keďže navrhovateľom označené pojmy v § 14 ods. 2 písm. c) bodoch 1 a 9 a v § 49 ods. 2 písm. e) a f) zákona majú túto kvalitu, pričom orgánom aplikácie práva poskytujú primeraný priestor pre uváženie a sú aj jednou z garancií proti ich možnému svojvoľnému postupu, citované ustanovenia zákona nie sú v nesúlade s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy.

4. Namietaný nesúlad § 81 ods. 1 zákona s čl. 2 ods. 2 a s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy

4.1. Podľa napadnutého ustanovenia sa (až na v ňom citované výnimky) na rozhodovanie podľa tohto zákona nevzťahujú všeobecne záväzné právne predpisy o správnom konaní, to znamená Správny poriadok.

Navrhovateľ tvrdí, že toto ustanovenie (až na výnimky) vylučuje možnosť aplikácie Správneho poriadku na ostatné konania vedené úradom (najmä podľa § 17 až § 30 zákona), pričom pri nenahradení tohto zákona inou normou dochádza k paralyzovaniu činnosti úradu (nevie, čo môže považovať za dôkaz, zistené skutočnosti nemôže hodnotiť atď.). Spôsob konania úradu ako štátneho orgánu potom nie je ustanovený zákonom, čo je v nesúlade s čl. 2 ods. 2 ústavy a tiež s princípom právnej istoty v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy.

Vedľajší účastník uviedol, že medzi vyňatím rozhodovania o špecifických otázkach zo všeobecnej pôsobnosti správneho poriadku a princípom legality nie je dostatočná vecná súvislosť.

Pri riešení navrhovateľom nastoleného ústavného problému sa treba najskôr zaoberať vzťahom všeobecnej a osobitnej právnej úpravy správneho konania (čomu navrhovateľ bližšiu pozornosť nevenoval).

4.2. Správny poriadok všeobecne upravuje správne konanie, pokiaľ osobitným predpisom nie je ustanovená iná procesná úprava. Podľa jeho § 1 ods. 1: „Tento zákon sa vzťahuje na konanie, v ktorom v oblasti verejnej správy správne orgány rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb, ak osobitný zákon neustanovuje inak.“

Zákony upravujúce osobitné spôsoby správneho konania spravidla v podstate uvádzajú, že pokiaľ v nich nie je ustanovené inak, vzťahuje sa aj na tieto konania Správny poriadok. Ako príklady možno uviesť § 140 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov, § 126 zákona č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení v znení neskorších predpisov, § 27 ods. 1 a 2 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, § 51 zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“), § 33 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 272/1994 Z. z. o ochrane zdravia ľudí v znení neskorších predpisov a § 37 zákona č. 55/1997 Z. z. o ochranných známkach v znení neskorších predpisov.

Výnimku predstavuje zákon Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správne daní a poplatkoch a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov (ďalej len „daňový zákon“), ktorý v § 101 uvádza, že na daňové konanie sa nevzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní.

4.3. Navrhovateľ sústredil námietky o nesúlade napadnutého ustanovenia zákona s princípmi legality a právnej istoty na konanie úradu podľa § 17 až 30 zákona (Vykonávanie bezpečnostných previerok).

Bezpečnostné previerky sú správnym konaním v zmysle § 1 ods. 1 Správneho poriadku, ktoré má svoje osobitné rysy a vykonáva ho úrad ako správny orgán podľa § 1 ods. 2 Správneho poriadku.

Vyňatie rozhodovania pri bezpečnostných previerkach z aplikácie Správneho poriadku prostredníctvom § 81 ods. 1 zákona a ich špecifiká neznamenajú, že na toto osobitné správne konanie sa Správny poriadok vôbec nevzťahuje. Tento sa na bezpečnostné previerky vzťahuje s výnimkou rozhodovania a ich odchyľnej právnej úpravy v niektorých smeroch v porovnaní so Správnym poriadkom. Ak by mal zákonodarca zámer úplne vylúčiť aplikáciu Správneho poriadku na vykonávanie bezpečnostných previerok, bol by to uviedol explicitne (spôsobom obdobným ako v § 101 daňového zákona).

Paragraf 81 ods. 1 zákona teda nemá za následok to, že by spôsob konania (jeho rozhodujúce časti) úradu pri vykonávaní bezpečnostných previerok nebol náležite ustanovený zákonom. Spôsob jeho konania ustanovuje všeobecne Správny poriadok (vrátane základných pravidiel konania uvedených v § 3) a osobitne zákon najmä v časti o vykonávaní bezpečnostných previerok (stupne previerok, ich priebeh, podkladové materiály, bezpečnostný pohovor a pod.). Na rozhodovanie, ktoré je iba časťou, resp. určitým úsekom konania, sa vzhľadom na špecifickosť bezpečnostných previerok vzťahuje osobitná úprava zákona (§ 26 a nasl.).

4.4. Napadnuté ustanovenie zákona teda nemá za následok nedostatok zákonnej úpravy spôsobu konania úradu pri vykonávaní bezpečnostných previerok a nie je v nesúlade s čl. 2 ods. 2 a s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy.

5. Namietaný nesúlad § 8 ods. 3 poslednej vety, § 34 a § 35 ods. 1 až 4 zákona s čl. 19 ods. 1, čl. 12 ods. 2, čl. 1 ods. 1 prvou vetou a s čl. 13 ods. 4 prvou vetou ústavy

5.1. Navrhovateľ predniesol sčasti rozpornú argumentáciu v návrhu a vo vyjadrení k stanovisku vedľajšieho účastníka (ďalej len „vyjadrenie“).

V návrhu namietal, že určitý okruh osôb (uvedených v § 34 a § 35 zákona) sa môže oboznamovať s utajovanými skutočnosťami bez nutnosti podrobiť sa vykonaniu bezpečnostných previerok na rozdiel od ostatných osôb. Tieto musia strpieť výrazný zásah do súkromia, pre nedostatok relevantnej procesnej normy si nemôžu účinne chrániť svoju ľudskú dôstojnosť, osobnú česť, dobrú povesť či meno v prípade nezákonného rozhodnutia a nie sú rešpektované ani zmysel práva (podľa čl. 19 ods. 1 ústavy), zásada primeranosti a spravodlivá rovnováha pri konflikte práv.

Vo vyjadrení navrhovateľ pri § 34 zákona zdôraznil potrebu vykonania bezpečnostných previerok u poslancov národnej rady, ktorí budú kandidovať do výborov, kde je vysoký predpoklad kontaktu s utajovanými skutočnosťami, ako aj u poslancov, ktorí majú byť vymenovaní za členov vlády. Hoci súhlasí, že u sudcov nie sú bezpečnostné previerky nutné, obdobne je potom tomu tak aj u osôb uvedených v § 84 ods. 3 a 5 zákona. Paragraf 35 zákona je ústavne nesúladný preto, lebo osoby v ňom označené nemusia vykonať bezpečnostnú previerku a postačuje im podpísanie vyhlásenia o mlčanlivosti a zákonné poučenie, zatiaľ čo iné osoby, u ktorých povinnosť mlčanlivosti už v minulosti bola podstatnou podmienkou výkonu ich povolania, bezpečnostnú previerku absolvovať musia.

Vedľajší účastník s navrhovateľom nesúhlasil. Ohľadne § 34 zákona a osôb v ňom označených zdôraznil najmä rovnosť ako relatívnu kategóriu, rešpektovanie zákazu svojvôle pri distribúcii práv zo strany zákonodarcu, častý prístup k utajovaným skutočnostiam a demokratický rodokmeň mandátu, resp. funkcie. Pri § 35 zákona vo vzťahu k utajovaným skutočnostiam poukázal na precízne vymedzenie rozsahu, podmienok prístupu a ochrany.

5. 2. Navrhovateľ nastoľuje v podstate tieto dva ústavné problémy:

a) bezpečnostnej previerke, ktorá má súvis s právom podľa čl. 19 ods. 1 ústavy, sa niektoré osoby podrobiť musia a iné neodôvodnene nemusia, čo je v nesúlade s čl. 19 ods. 1 v spojení s čl. 12 ods. 2 ústavy,

b) u tých osôb, ktoré sa bezpečnostnej previerke podrobiť musia, ide o obmedzenie práva podľa čl. 19 ods. 1 ústavy, ktoré nedbá na jeho zmysel, čo je v nesúlade s čl. 19 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 prvou vetou ústavy.

Keďže navrhovateľ tu napáda ustanovenia zákona (resp. ich časti) preto, lebo sa týkajú osôb a okolností, kedy nie je potrebné podrobiť sa bezpečnostnej previerke, nemôže dôjsť k nesúladu uvedenému pod písmenom b), a preto je potrebné zaoberať sa ďalej iba otázkou nesúladu uvedenou pod písmenom a).

5.3. Aj keď navrhovateľ bližšie nerozvádza vzťah alebo možný dopad bezpečnostnej previerky na právo podľa čl. 19 ods. 1 ústavy (jeho jednotlivé súčasti), ústavný súd vychádza z predpokladu, že abstraktne nie je možné vylúčiť súvislosť bezpečnostnej previerky s označeným základným právom, a preto čl. 19 ods. 1 ústavy považuje v tomto prípade za aplikovateľný.

Podľa uvedeného ustanovenia právo na zachovanie ľudskej dôstojnosti, osobnej cti, dobrej povesti a na ochranu mena má každý, to znamená aj ten, kto sa uchádza o prístup k utajovaným skutočnostiam. Ťažisko namietaného nesúladu s čl. 12 ods. 2 ústavy spočíva vlastne v tom, že niektoré skupiny osôb, ktoré majú prístup k utajovaným skutočnostiam bez povinnosti podrobiť sa bezpečnostnej previerke - oprávnené osoby s osobitným postavením podľa § 34 zákona a iné oprávnené osoby podľa § 35 zákona (v ods. 1 tohto ustanovenia ide u osôb o prekryvanie sa s § 8 ods. 3 poslednou vetou zákona) - sú neodôvodnene zvýhodnené pri užívaní práva podľa čl. 19 ods. 1 ústavy oproti tým osobám, ktoré sa musia podrobiť bezpečnostnej previerke (a sú teda neodôvodnene znevýhodnené).

Jediný zakázaný dôvod pre neoprávnené zvýhodnenie alebo znevýhodnenie podľa čl. 12 ods. 2 ústavy, ktorý môže v tomto prípade prichádzať do úvahy, je iné postavenie.

Aby mohlo dôjsť k nesúladu s označeným článkom, situácia skupín osôb s iným postavením by musela byť rovnaká alebo analogická, a teda vyžadujúca si rovnaké zaobchádzanie.

5.4. Základným predpokladom posúdenia ústavným súdom je však to, aby mu navrhovateľ predložil argumentáciu, ktorá porovnávanie umožňuje (predovšetkým náležité vymedzenie jednotlivých skupín).

Navrhovateľ v návrhu najskôr namietal neodôvodnenú nerovnosť medzi osobami označenými v § 34, resp. § 35 zákona a ostatnými osobami, ktoré sú povinné podrobiť sa bezpečnostnej previerke. Druhú skupinu osôb však bližšie vnútorne nevymedzuje (napr. personálne alebo z hľadiska okolností, ktoré odôvodňujú prístup k utajovaným skutočnostiam) a ani neuvádza, v čom spočívajú základné faktory pre porovnávanie. S poukazom na tieto skutočnosti a s prihliadnutím aj na nepochybnú početnosť druhej skupiny osôb, jej značne rôznorodé zloženie, ako aj okolnosti prístupu k utajovaným skutočnostiam nielenže označené skupiny osôb nemožno náležite porovnávať, ale ani akceptovať záver (ktorý z tvrdenia navrhovateľa logicky vyplýva), že situácia druhej skupiny osôb je rovnaká alebo analogická v porovnaní s prvou, a preto sa s ňou má zaobchádzať rovnako (teda nevyžadovať povinnosť podrobiť sa bezpečnostnej previerke).

Obdobne to je aj pri skupinách, ktoré navrhovateľ naznačil vo vyjadrení (osoby označené v § 35 zákona verzus iné osoby, u ktorých povinnosť mlčanlivosti už v minulosti bola podstatnou podmienkou výkonu ich povolania).

Navrhovateľ vo vyjadrení výslovne spochybnil z osôb označených v § 34 zákona (z hľadiska vyňatia z povinnosti podrobiť sa bezpečnostnej previerke) poslancov národnej rady kandidujúcich do výborov, u ktorých je vysoký predpoklad kontaktu s utajovanými skutočnosťami, a poslancov, ktorí majú byť vymenovaní za členov vlády. U osôb označených v § 84 ods. 3 a 5 zákona presadzoval rovnaké zaobchádzanie ako u sudcov.

Keďže tieto tvrdenia umožňujú porovnávanie vymedzených skupín (resp. podskupín) osôb, ústavnému súdu ostáva posúdiť, či je navrhovateľom napadnutý § 34 zákona

v nesúlade s čl. 19 ods. 1 v spojení s čl. 12 ods. 2 ústavy v súvislosti so spochybnenými poslancami národnej rady a s osobami označenými v § 84 ods. 3 a 5 zákona.

5.5. Paragraf 34 zákona obsahuje osobitnú skupinu osôb - prezidenta ako hlavu Slovenskej republiky (čl. 101 ods. 1 ústavy), poslancov národnej rady ako členov jediného ústavodarného a zákonodarného orgánu Slovenskej republiky (čl. 72 ústavy), členov vlády ako vrcholného orgánu výkonnej moci (čl. 108 ústavy), sudcov ústavného súdu a všeobecných súdov (okrem špeciálneho súdu) ako členov súdnej moci (siedma hlava ústavy) a predsedu a podpredsedu Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky ako vrcholových predstaviteľov orgánu kontroly hospodárenia (druhý oddiel tretej hlavy ústavy) - ktorú sa zákonodarca rozhodol v zásade vyňať spod povinnosti podrobiť sa bezpečnostnej previerke.

Homogénnosť označenej skupiny osôb spočíva v tom, že ide o vrcholových alebo jediných predstaviteľov mocí zákonodarnej, výkonnej a súdnej, resp. najvyššieho kontrolného orgánu. Častý prístup k utajovaným skutočnostiam súvisí s výkonom ich funkcie a jeho podmieňovanie bezpečnostnou previerkou by bolo v rozpore ako s výkonom funkcie, tak aj s jej demokratickým rodokmeňom (priamym, resp. odvodeným). Vyňatie z tejto skupiny osôb hoci len časti poslancov, ktorých navrhovateľ spochybňuje, by bolo preto tiež neopodstatnené.

Pokiaľ navrhovateľ trval na rovnakom zaobchádzaní aj s osobami označenými v § 84 ods. 3 a 5 zákona (určené na oboznamovanie sa so služobným tajomstvom k 1. novembru 2001, resp. prokurátor a ďalej uvedené osoby), u ktorých je prístup k utajovaným skutočnostiam bez absolvovania bezpečnostnej previerky podľa tohto zákona obmedzený do 31. októbra 2004, resp. 31. decembra 2006, nemožno s ním súhlasiť. Situácia týchto osôb nie je rovnaká a ani analogická so situáciou osôb označených v § 34 zákona, ale je naopak rozdielna, a preto s nimi nemožno zaobchádzať rovnako.

Nerovnaké zaobchádzanie zo strany zákonodarcu so skupinami osôb označených v § 84 ods. 3 a 5 zákona v porovnaní so skupinou vymedzenou v § 34 zákona neznamená preto neodôvodnené znevýhodnenie alebo zvýhodnenie v rozpore s čl. 12 ods. 2 ústavy pri užívaní práva podľa čl. 19 ods. 1 ústavy. Ustanovenie § 34 zákona tým, že v sebe nezahŕňa aj skupiny osôb označených v § 84 ods. 3 a 5 zákona, potom nie je v nesúlade s uvedenými ustanoveniami ústavy, a teda ani s jej čl. 1 ods. 1 prvou vetou.

6. Namietaný nesúlad § 8 ods. 2 písm. f) číselného označenia „II.“ a slova „Dôverné“, § 10 ods. 1 písm. h), § 17 písm. b) číselného označenia „II.“, § 27 ods. 1 písm. a), § 27 ods. 2 písm. a), § 33 ods. 1 slovného spojenia „... a Dôverné“, § 84 ods. 3 slovného spojenia „... do 31. októbra 2004“ a § 84 ods. 5 slovného spojenia „... najneskôr však do 31. decembra 2006“ zákona s čl. 19 ods. 1 a 3, čl. 13 ods. 4 prvou vetou a s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy

6.1.1. Navrhovateľ v podstate tvrdí, že medzi bezpečnostnou previerkou I. a II. stupňa (pre stupne utajenia Vyhradené, resp. Dôverné) nie je veľký rozdiel, lebo pri oboch sú podkladové materiály písomné a na ich vyhodnotenie postačuje prečítanie a zváženie obsahu. Keďže toto dokáže aj vedúci, zverenie výkonu bezpečnostnej previerky II. stupňa úradu je potom neprimerané a odporuje aj zásade minimalizácie zásahov do základných práv.

Vedľajší účastník oponoval najmä tým, že navrhovateľ neuvádza žiadnu vecnú súvislosť medzi spôsobom vykonania bezpečnostnej previerky II. stupňa, právom na súkromie, princípom právneho štátu a zákazom obmedzovania práv (ktoré nezohľadňuje ich podstatu a zmysel), ale iba svoje presvedčenie, že vedúci je rovnako kvalifikovaný na vykonanie označenej previerky ako úrad.

6.1.2. Hoci je argumentácia navrhovateľa sčasti medzerovitá a skratkovitá, v podstate naznačuje, že: zverenie výkonu bezpečnostnej previerky II. stupňa úradu je neopodstatnené, a preto neprimerané a zároveň znamenajúce nerešpektovanie podstaty a zmyslu práv podľa

čl. 19 ods. 1, ako aj podľa čl. 19 ods. 3 ústavy (zhromažďovanie údajov je teda neoprávnené a ich vyhodnocovanie predstavuje ich iné zneužívanie).

Naznačená téza sa odvíja od neopodstatnenosti zverenia výkonu bezpečnostnej previerky II. stupňa úradu, a preto treba najskôr preskúmať túto otázku.

6.1.3. Základ rozdielu medzi bezpečnostnými previerkami II. a I. stupňa je vyjadrený v rámcovom vymedzení stupňov utajenia Dôverné a Vyhradené v § 3 ods. 5 a 6 zákona. Kým Dôverné sa vzťahuje na štátne záujmy, verejné záujmy alebo právom chránené záujmy štátneho orgánu a na jednoduchú ujmu na záujmoch Slovenskej republiky, Vyhradené sa týka možného poškodenia právom chránených záujmov právnickej osoby alebo fyzickej osoby, ktoré by mohlo byť nevýhodné pre záujmy Slovenskej republiky.

Rozdiel medzi stupňami utajenia Vyhradené a Dôverné (a teda aj medzi bezpečnostnými previerkami I. a II. stupňa) sa potom ďalej prejavuje v podkladových materiáloch k jednotlivým previerkam [§ 16 ods. 1 písm. a) body 1 až 4, resp. § 16 ods. 1 písm. a) až c) zákona] a v orgánoch, ktoré ich vykonávajú [§ 17 písm. a), resp. § 17 písm. b) zákona]. Treba poznamenať, že navrhovateľ nedoceňuje náležité rozdiel v podkladových materiáloch.

Pri bezpečnostnej previerke I. stupňa sa zabezpečuje a vyhodnocuje: vyplnený osobný dotazník osoby uvedený v prílohe č. 2, životopis, odpis z registra trestov a písomný súhlas s oprávnením oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami a s vykonaním bezpečnostnej previerky. Pri bezpečnostnej previerke II. stupňa (kde ide namiesto osobného dotazníka o obsiahlejší bezpečnostný dotazník uvedený v prílohe č. 3 časti A) sú to navyše ešte informácie o bezpečnostnej spoľahlivosti navrhovanej osoby z evidencií PZ, SIS a VS, resp. vyžiadané od ďalších štátnych orgánov a iných právnických osôb.

Informácie o bezpečnostnej spoľahlivosti z evidencií PZ, SIS a VS nemožno dávať na rovnakú úroveň so životopisom, odpisom z registra trestov, prípadne iného verejného registra. Aj keď ide o výstupy v písomnej podobe (nie je však vylúčená ani iná forma

informácie zachytená na hmotnom nosiči dát), sú v nich obsiahnuté poznatky o skutočnostiach a osobách, ktoré majú priamu súvislosť s plnením úloh PZ, SIS alebo VS (pozri napr. § 17 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 46/1993 Z. z. o Slovenskej informačnej službe v znení neskorších predpisov a § 17 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 198/1994 Z. z. o Vojenskom spravodajstve v znení neskorších predpisov), často získané operatívnou činnosťou a týkajúce sa „rozpracovaných“ či „živých“ prípadov. Môže teda ísť o závažné informácie vzťahujúce sa na aktivity a operácie PZ, SIS alebo VZ a podliehajúce tiež utajeniu. Ich masívna distribúcia množstvu vedúcich na rôznych miestach verejnej správy by potom značne zvýšila riziko ich úniku, čo by ohrozilo samotnú efektivitu činnosti PZ, SIS a VS vrátane získavania podkladov k bezpečnostným previerkam. Sústreďenie toku takýchto informácií na jedno miesto (úrad) treba preto považovať za primerané a racionálne legislatívne opatrenie.

6.1.4. Rozdiel medzi bezpečnostnými previerkami I. a II. stupňa, ktorý sa prejavuje aj v orgánoch, ktoré ich vykonávajú, má svoju vnútornú logiku. Zverenie výkonu bezpečnostnej previerky II. stupňa úradu nemôže byť neprimeraným zásahom do práv podľa čl. 19 ods. 1 a 3 ústavy zanedbávajúcim ich podstatu a zmysel v rozpore s čl. 13 ods. 4 prvou vetou ústavy. Navrhovateľom napadnuté ustanovenia zákona, resp. ich časti (ktoré právomoc v súvislosti s bezpečnostnou previerkou II. stupňa a so stupňom utajenia Dôverné zverujú úradu, a nie vedúcemu) nie sú potom v nesúlade s označenými ustanoveniami ústavy a ani s jej čl. 1 ods. 1 prvá veta.

6.1.5. Navrhovateľ v petite návrhu uviedol, aby ústavný súd vyslovil aj nesúlad § 35 ods. 4 slovného spojenia „... alebo Dôverné“ zákona, a zrejme iba nedopatrením to opomenul odôvodniť.

O právomoci úradu vo vzťahu k stupňu utajenia Dôverné platí to, čo už bolo uvedené, a preto ani ohľadne tohto ustanovenia zákona ústavný súd nemohol vysloviť nesúlad s vyššie označenými ustanoveniami ústavy.

6.2.1. Navrhovateľ tvrdí, že keď osoby vymedzené v § 84 ods. 3 a 5 zákona (ďalej len „vymedzené osoby“) boli oprávnené oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami v čase nadobudnutia účinnosti zákona (1. máj 2004), plynutie času neprináša žiadne podstatné zmeny (najmä v povahe a odbornosti týchto osôb a v obsahu pojmu utajovaných skutočností). Povinnosť podrobiť sa bezpečnostným previerkam po 31. októbri 2004, resp. po 31. decembri 2006 je preto markantným zásahom do ich práva na súkromie, porušením zásady primeranosti a princípu právneho štátu.

Podľa vedľajšieho účastníka absentuje akákoľvek vecná súvislosť medzi navrhovateľom napadnutými ustanoveniami zákona a ním označenými článkami ústavy. Napadnuté ustanovenia iba umožňujú prístup k utajovaným skutočnostiam bez povinnosti podrobiť sa bezpečnostnej previerke podľa tohto zákona v prechodnom období (medzi nadobudnutím účinnosti zákona a 31. októbrom 2004, resp. 31. decembrom 2006).

6.2.2. Podľa názoru navrhovateľa povinnosť vymedzených osôb podrobiť sa po prechodnom období bezpečnostnej previerke je neprimeraným obmedzovaním ich práv podľa čl. 19 ods. 1 a 3 ústavy, ktoré v rozpore s čl. 13 ods. 4 prvou vetou ústavy nedbá na ich podstatu a zmysel a porušuje aj princíp právnej istoty podľa čl. 1 ods. 1 ústavy.

Ústavný súd konštatuje, že z napadnutých ustanovení vyplýva pre vymedzené osoby povinnosť absolvovať bezpečnostnú previerku po prechodnom období iba implikovane a v kontexte s inými relevantnými ustanoveniami zákona. Keby však časť napadnutých ustanovení („... do 31. októbra 2004“, resp. „... najneskôr však do 31. decembra 2006“), ktorá navrhovateľovi prekáža, v nich nebola, povinnosť podrobiť sa bezpečnostnej previerke by pre vymedzené osoby zo zákona nevyplývala [v takom prípade by však mali obdobné postavenie ako oprávnené osoby s osobitným postavením (§ 34), odvodené však z iného základu (prechodné ustanovenie zákona)].

6.2.3. Oprávnenie na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami ako subjektívne právo vyplývajúce zo zákona patrí (až na výnimky) neobmedzene iba osobám uvedeným v § 34, vymedzeným osobám iba dočasne (v prechodnom období) a inak je toto oprávnenie v zásade podmienené splnením zákonných predpokladov (§ 10).

Postavenie časti vymedzených osôb (napr. prokurátorov) je dôsledok toho, že na rozdiel od predchádzajúcej právnej úpravy (§ 31 zákona č. 241/2001 Z. z.) už nepatria medzi oprávnené osoby s osobitným postavením podľa § 34 tohto zákona, a preto sa bezpečnostnej previerke podrobiť musia.

Ústavný súd už v okruhu nesúlady pod bodom 5 dospel k záveru, že nerovnaké zaobchádzanie zo strany zákonodarcu s osobami uvedenými v § 34 zákona v porovnaní s vymedzenými osobami (lebo len druhá skupina musí absolvovať bezpečnostnú previerku) nie je v nesúlade s čl. 19 ods. 1 v spojení s čl. 12 ods. 2 ústavy.

Povinnosť vymedzených osôb podrobiť sa bezpečnostnej previerke ako taká (vyplývajúca už označeným spôsobom aj z napadnutých ustanovení zákona) nie je teda v nesúlade s ústavou, treba však posúdiť, či existuje súvislosť medzi napadnutými ustanoveniami a neústavnosťou, ktorú naznačuje navrhovateľ.

V nesúlade s ústavou by mohli byť iba konkrétne ustanovenia zákona (alebo ich časti) týkajúce sa úpravy bezpečnostných previerok. Keďže z § 84 ods. 3 a 5 zákona nevyplýva (priamo či nepriamo) žiadna úprava bezpečnostných previerok, neexistuje tu príčinná súvislosť s navrhovateľom naznačenou neústavnosťou. Čiastočne napadnuté ustanovenia zákona nie sú potom v nesúlade s čl. 19 ods. 1 a 3, čl. 13 ods. 4 prvou vetou a s čl. 1 ods. 1 prvou vetou ústavy.

7. Namietaný nesúlad § 25 ods. 2 slovného spojenia „... a nebol ohrozený zdroj informácií“ zákona s čl. 46 ods. 1, čl. 13 ods. 4 prvou vetou ústavy a s čl. 6 ods. 1 prvou vetou dohovoru

7.1. Navrhovateľ tvrdí, že keď navrhovaná osoba nepozná zdroj informácií úradu, nemôže v prípade jeho nepriaznivého rozhodnutia účinne si chrániť právo (lebo jej argumentačná schopnosť je oslabená) a toto o. i. aj súdu bráni vo veci objektívne rozhodnúť.

Vedľajší účastník uvádza, že napadnuté ustanovenie zákona sa obmedzuje iba na bezpečnostný pohovor a je nespôsobilé zasiahnuť do práva domáhať sa svojho práva na súde alebo inom orgáne.

7.2. V správnom alebo súdnom konaní, predmetom ktorých je právo na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami, dochádza zákonite k stretu viacerých práv a záujmov, ktoré (ak majú byť konania spravodlivé) treba náležite vyvažovať tak, aby pokiaľ možno nedochádzalo k zásahom do podstaty ani jedného z nich.

Zdroj informácií treba chrániť napr. preto, lebo pokiaľ je to osoba, môže ísť aj o jej základné práva (na súkromie, nedotknuteľnosť osoby a pod.), prípadne ide o utajovanú skutočnosť v zmysle tohto zákona.

Právo navrhovanej osoby pri domáhaní sa práva na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami nemôže byť absolútne v tom zmysle, že by mala neobmedzený prístup ku každej informácii alebo jej zdroju. Podstata účinného domáhania sa tohto práva na úrade (resp. inom orgáne vykonávajúcom bezpečnostnú previerku podľa § 18 zákona) alebo na súde spočíva v tom, aby právna úprava prípadné znevýhodnenia navrhovanej osoby umožňovala vyvažovať a rozhodujúce informácie, k zdroju ktorých nemala prístup, zisťovať a overovať aj inými spôsobmi [pozri analogicky rozhodovaciu činnosť ESLP ohľadne anonymných svedkov, napr. v rozhodnutí vo veci Kok v. Holandsko (No. 43149/98) zo 4. júla 2000 a v rozsudku vo veci Visser v. Holandsko (No. 26668/95) zo 14. februára 2002].

Príslušná právna úprava, o. i. základné pravidlá konania ustanovené v § 3 Správneho poriadku a prieskumná právomoc súdu podľa § 250i Občianskeho súdneho poriadku,

umožňuje, aby sa navrhovaná osoba mohla účinne domáhať práva na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami na orgáne vykonávajúcom bezpečnostnú previerku alebo na súde. Ústavný problém teda nespočíva v znení právnej úpravy, ale mohol by sa vyskytnúť iba v súvislosti s jej interpretáciou a aplikáciou v rozpore s čl. 152 ods. 4 ústavy.

7.3. Čiastočne napadnutý § 25 ods. 2 zákona nemá za následok nemožnosť účinne sa domáhať práva na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami na orgáne vykonávajúcom bezpečnostnú previerku alebo na súde, a teda nemôže byť ani v nesúlade s navrhovateľom označenými ustanoveniami ústavy a dohovoru.

IV.

Záver

Keďže všetci účastníci konania napokon súhlasili, aby ústavný súd upustil od ústneho pojednávania, a pre takýto postup boli splnené podmienky podľa § 30 ods. 2 zákona o ústavnom súde, ústavný súd na neverejnom zasadnutí na základe vyššie uvedeného rozhodol, že:

1. Ustanovenie § 30 ods. 4 až 7 zákona nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2 a s čl. 46 ods. 1 ústavy.

2. Návrh na začatie konania v časti namietajúcej nesúlad ustanovenia § 12 ods. 2 zákona s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 12 ods. 2 a s čl. 35 ods. 1 ústavy zamieta.

3. Návrhu na začatie konania vo zvyšnej časti nevyhovuje.

Podľa čl. 125 ods. 3 ústavy dňom vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky stráca ustanovenie § 30 ods. 4 až 7 zákona účinnosť. Ak ho národná rada neuvedie do súladu s ústavou, stráca po šiestich mesiacoch od vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky platnosť.

Podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde sa k tomuto nálezu pripája odlišné stanovisko sudcov Juraja Babjaka a Jána Mazáka.

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

V Košiciach 19. októbra 2005