



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 8/2016-131

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 12. decembra 2018 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jany Baricovej (sudkyňa spravodajkyňa), Petra Brňáka, Miroslava Duriša, Ľudmily Gajdošíkovej, Sergeja Kohuta, Jany Laššákovej, Milana Ľalíka, Mojmíra Mamojku, Lajosa Mészárosa, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika prerokoval návrhy Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, zastúpeného predsedníčkou senátu [REDACTED], na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade § 120 ods. 2 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 6 ods. 1, čl. 13 v spojení s čl. 8 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 47 Charty základných práv Európskej únie a na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade § 52 ods. 2 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 6 ods. 1, čl. 13 v spojení s čl. 8 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 47 Charty základných práv Európskej únie a takto

r o z h o d o l :

1. Ustanovenie § 120 ods. 2 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov **n i e j e** v súlade s čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3, čl. 48 ods. 2 v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a s čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 47 Charty základných práv Európskej únie.

2. Ustanovenie § 52 ods. 2 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov **n i e j e** v súlade s čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3, čl. 48 ods. 2 v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a s čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 47 Charty základných práv Európskej únie.

3. Vo zvyšnej časti návrhom **n e v y h o v u j e** .

O d ô v o d n e n i e :

I.

Predmet konania

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 30. mája 2016 doručený návrh Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“), zastúpeného predsedníčkou senátu [REDAKOVANÉ], na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade § 120 ods. 2 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o pobyte cudzincov“) s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 ústavy, s čl. 6 ods. 1, čl. 13 v spojení s čl. 8 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a s čl. 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“) a 28. augusta 2017 doručený návrh najvyššieho súdu zastúpeného predsedníčkou senátu [REDAKOVANÉ], na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy o súlade § 52 ods. 2 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene

a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o azyle“) s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 ústavy, s čl. 6 ods. 1, s čl. 13 v spojení s čl. 8 ods. 1 dohovoru a s čl. 47 charty.

2. V návrhu doručenom ústavnému súdu 30. mája 2016 najvyšší súd spochybňuje ústavnú a medzinárodnoprávnu konformitu napadnutého ustanovenia zákona o pobyte cudzincov, na základe ktorého policajný útvar môže vydávať rozhodnutia, ktorých odôvodnenia obsahujú iba konštatovanie, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky bez toho, aby dotknutá osoba bola oboznámená aspoň s podstatou dôvodov, na ktorých policajný útvar založil svoje rozhodnutie, ak už z dôvodu ochrany verejnej bezpečnosti ju nemôže oboznámiť s presnými a úplnými dôvodmi.

3. V návrhu doručenom ústavnému súdu 28. augusta 2017 najvyšší súd spochybňuje ústavnú a medzinárodnoprávnu konformitu napadnutého ustanovenia zákona o azyle, podľa ktorého v odôvodnení rozhodnutia Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“) o neudelení azylu podľa § 13 ods. 5 písm. a), neposkytnutí doplnkovej ochrany podľa § 13c ods. 2 písm. d), odňatí azylu podľa § 15 ods. 3 písm. a), zrušení doplnkovej ochrany podľa § 15b ods. 1 písm. b) z dôvodu podľa § 13c ods. 2 písm. d), nepredĺžení doplnkovej ochrany podľa § 20 ods. 3 z dôvodu podľa § 13c ods. 2 písm. d) a zrušení poskytovania dočasného útočiska podľa § 33 písm. c) sa uvedie iba skutočnosť, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky.

4. Najvyšší súd namieta nesúlad napadnutého ustanovenia zákona o pobyte cudzincov a napadnutého ustanovenia zákona o azyle s ústavným imperatívom demokratického a právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy, s právom na rovnosť v dôstojnosti a v právach podľa čl. 12 ods. 1 ústavy, s právom na rovnaké zaobchádzanie podľa čl. 12 ods. 2 ústavy a s podmienkami ústavne prípustného obmedzenia základných práv a slobôd podľa čl. 13 ods. 4 ústavy v spojení s právom na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, s právom na rovnosť v konaní podľa čl. 47 ods. 3 ústavy, s právom vyjadriť sa ku všetkým vykonaným dôkazom v konaní pred súdom podľa čl. 48 ods. 2 ústavy, s právom na spravodlivý proces podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru, s právom na účinný

prostriedok nápravy podľa čl. 13 dohovoru v spojení s právom na rodinný a súkromný život podľa čl. 8 ods. 1 dohovoru a s právom na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces podľa čl. 47 charty.

I.1 Odôvodnenie návrhu najvyššieho súdu na vyslovenie nesúladu napadnutého ustanovenia zákona o pobyte cudzincov s označenými ustanoveniami ústavy, dohovoru a charty

5. Najvyšší súd v návrhu tvrdí, že napadnuté ustanovenia zákona o pobyte cudzincov popierajú princíp rovnosti účastníkov súdneho konania, ktorý je nevyhnutnou súčasťou každého právneho štátu (ako sa k nemu hlási aj ústava vo svojom čl. 1 ods. 1) a ktorý je podporovaný aj zákazom diskriminácie obsiahnutom v čl. 12 ústavy (a ktorého súčasťou je aj princíp rovnosti pred zákonom) v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy. Okrem toho odopierajú tiež procesné práva garantované v čl. 46 ods. 1 a ods. 2, čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 ústavy, v čl. 6 ods. 1 a čl. 13 v spojení s čl. 8 ods. 1 dohovoru a v čl. 47 charty.

6. Podľa najvyššieho súdu ústavne garantovaná rovnosť pred zákonom a rovnosť účastníkov súdneho konania zabezpečuje rovnaké postavenie všetkých procesných strán (účastníkov súdneho konania) pri aplikácii hmotných, ako aj procesných predpisov. Obsahom rovného postavenia účastníkov konania je ich právo dostať pred súdom možnosť obhajovať svoju záležitosť za podmienok, ktoré ich podstatne nezvýhodňujú voči druhej zúčastnenej strane, pričom princíp rovnosti účastníkov pred súdom (ako princíp ústavný) sa musí vzťahovať aj na správne súdnictvo. Pritom správny orgán, ktorého rozhodnutie je preskúmané súdom na základe žaloby alebo opravného prostriedku (od 1. júla 2016 správnej žaloby, pozn.), a fyzická alebo právnická osoba, ktorá žiada, aby súd preskúmal zákonnosť rozhodnutia a postupu správneho orgánu, si musia byť v tomto konaní rovní.

7. Najvyšší súd v návrhu ďalej zdôrazňuje, že v právnom štáte je nevyhnutné, aby zákonodarca osobitne pri tvorbe právnych noriem, ktoré vykonávajú ustanovenia ústavy (čl. 51 ods. 1 ústavy) nielen dôsledne dbal na ich súlad s ústavným textom a medzinárodnými záväzkami Slovenskej republiky, ale aby aj vytváral podmienky na to,

aby sa tieto právne normy uplatňovali rovnako na každého a tiež aj na to, aby sa uplatňovali a interpretovali v súlade s príkazmi a limitmi, ako ich obsahuje ústava.

8. Podľa najvyššieho súdu zásada rovnosti účastníkov konaní je narušená tým, že správny orgán má k dispozícii dôkazy (utajované skutočnosti), ktorými cudzinec nedisponuje a nemá ani žiadnu možnosť sa s týmito dôkazmi oboznámiť. Tieto dôkazy nie sú súčasťou spisu a ani správny orgán utajovanú skutočnosť cudzincovi v žiadnom rozsahu a v žiadnej forme nesprístupňuje. K rovnakej situácii podľa najvyššieho súdu dochádza aj v konaní, v ktorom súd preskúmava zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu vydaného podľa napadnutej právnej úpravy, pretože súd účastníkovi konania nesprístupňuje v žiadnom rozsahu a v žiadnej forme dôvody rozhodnutia (utajovanú skutočnosť).

9. Najvyšší súd v návrhu ďalej konštatuje, že nesprístupnenie dôvodov, na základe ktorých orgán verejnej správy rozhodol, odníma účastníkovi konania možnosť vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom. V prípade administratívneho konania, a rovnako aj preskúmavajúceho konania pred súdom uvedené vytvára pre tohto účastníka podstatne nevýhodnejšie podmienky na preukázanie svojich tvrdení, než akými disponuje druhý účastník konania (orgán verejnej správy).

10. Podľa najvyššieho súdu napadnutá právna úprava porušuje nielen právo vyjadriť sa ku všetkým vykonaným dôkazom podľa čl. 48 ods. 2 ústavy, ale aj princíp kontradiktórnosti a princíp rovnosti zbraní ako základné definičné prvky práva na spravodlivé súdne konanie.

11. Najvyšší súd tiež zdôrazňuje, že už v konaní pred správnym orgánom má byť účastníkovi konania (cudzincovi) daná možnosť účinne sa brániť [§ 33 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (Správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“)], ak napr. má dôkazy, ktoré môžu vyvrátiť skutočnosti, ktoré tvoria podklad rozhodnutia, alebo ak z iného dôvodu nesúhlasí s podkladom rozhodnutia (utajovanou skutočnosťou).

12. Najvyšší súd s poukazom na judikatúru ústavného súdu uvádza, že právo vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom nemôže byť obmedzené ani zákonom. Znenie ustanovenia čl. 48 ods. 2 ústavy to neumožňuje. Z toho podľa najvyššieho súdu vyplýva, že toto ustanovenie ústavy neposkytuje zákonodarcovi priestor k obmedzeniu v ňom obsiahnutých práv a ani čl. 51 ústavy nevyníma čl. 48 z priamej pôsobnosti, t. j. realizovateľnosti priamo *ex constitutione* a že súčasťou obsahu základného práva na spravodlivý proces je aj právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, t. j. s uplatnením nárokov a obranou proti takému uplatneniu.

13. Podľa najvyššieho súdu napadnuté ustanovenia zákona o pobyte cudzincov nemôžu vyhovovať štandardu spravodlivého konania podľa ústavy a dohovoru, pretože zaväzujú dotknuté orgány verejnej správy (policajný útvar) vydávať rozhodnutia, ktorých odôvodnenia obsahujú iba konštatovanie, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky.

14. Najvyšší súd v návrhu tiež s poukazom na judikatúru ústavného súdu zdôrazňuje, že zákonodarca musí hľadať takú právnu úpravu, ktorá dosiahne správnu proporciu medzi ústavnými hodnotami, a to základnými právami a slobodami fyzických osôb a efektívnym dosahovaním účelu špecifického zákona, akým je nesporne zákon o ochrane utajovaných skutočností, ktorý „reprezentuje verejný záujem (PL. ÚS 15/03), že správne uplatnenie princípu proporcionality vyžaduje hľadanie a nachádzanie spravodlivej rovnováhy medzi závažnosťou obmedzenia základného práva a hodnotou cieľa, ktorý štát sleduje obmedzením tohto práva (PL ÚS 7/96) a na to, že judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“) v otázkach súvisiacich s ochranou národnej bezpečnosti spojených s odňatím možnosti pre fyzickú osobu získať určité informácie od štátu (orgánu výkonnej moci) za účelom jej obrany proti vzneseným obvineniam, pritom tiež poukazuje na porušenie práv zaručených dohovorom (napr. Chahal proti Spojenému kráľovstvu z 15. 11. 1996, sťažnosť Č. 22414/93, Al-Nashif proti Bulharsku z 20. 6. 2002, sťažnosť č. 50963/99, Lupsa proti Rumunsku z 8. 6. 2006, sťažnosť č. 10337/04 alebo Nolan a K. proti Rusku z 12. 2. 2009, sťažnosť č. 2512/04).

15. Podľa najvyššieho súdu napadnutá právna úprava nerešpektuje judikatúru ESĽP, podľa ktorej *«... aj tam, kde je národná bezpečnosť v ohrození, koncept zákonnosti a vlády zákona v demokratickej spoločnosti vyžaduje, aby opatrenia ovplyvňujúce základné práva podliehali istej forme kontradiktórneho konania pred nezávislým orgánom oprávneným posúdiť dôvody rozhodnutia a príslušné dôkazy, v prípade potreby s primeranými procesnými obmedzeniami na použitie utajovaných informácií. Jednotlivec musí byť schopný napadnúť tvrdenie exekutívy, že národná bezpečnosť je v ohrození. Zatiaľ čo posúdenie exekutívy, čo predstavuje hrozbu pre národnú bezpečnosť, bude prirodzene podstatne dôležité, nezávislý orgán musí byť schopný reagovať v prípadoch, keď uplatnenie tohto konceptu nemá žiadny primeraný základ vo faktoch alebo keď odhalí výklad „národnej bezpečnosti“, ktorý je nezákonný alebo v rozpore so zdravým rozumom a arbitrárny.»*

16. Podľa najvyššieho súdu prijatím napadnutej právnej úpravy zákonodarca nerešpektoval právne názory, ktoré vyslovil ústavný súd v súvislosti so záujmom na ochrane utajovaných skutočností a právami preverovanej osoby získať základné informácie o tom, prečo sa previerka v jej prípade skončila bez vyjadrenia podľa § 26 ods. 3 zákona č. 241/2001 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o ochrane utajovaných skutočností“). V tejto súvislosti totiž ústavný súd konštatoval, že obmedzenie tejto preskúmateľnosti nesmie viesť k tomu, aby sa preverovaná osoba nedozvedela aspoň základné informácie o tom, prečo sa previerka skončila bez vyjadrenia podľa § 26 ods. 3 zákona o ochrane utajovaných skutočností alebo bola ukončená platnosť vyjadrenia pred uplynutím doby platnosti podľa § 27 ods. 1 citovaného zákona, a tiež, že s ohľadom na to, že preverovaná osoba sa nedozvie aspoň základné informácie o tom, prečo sa previerka skončila bez vyjadrenia podľa § 26 ods. 3 zákona o ochrane utajovaných skutočností, takýto súdny prieskum nemôže byť z hľadiska ochrany práv a právom chránených záujmov takejto osoby efektívny, nemôže byť dostatočnou zárukou proti svojvôli a ani nemôže reálne naplňať základné právo dotknutej osoby na súdnu ochranu. Ústavný súd ustálil, že napadnuté ustanovenia § 26 ods. 3 a 4 a § 27 ods. 2 zákona o ochrane utajovaných skutočností z týchto dôvodov obmedzujú prístup preverovanej osoby

k súdnej ochrane takým spôsobom a v takej miere, že sa pri tom zasahuje do samej podstaty jej práva na súdnu ochranu zaručeného v čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy (PL. ÚS 15/03).

17. Najvyšší súd poukázal i na to, že ďalšie riešenie ponúka napr. aj Česká republika v § 38 ods. 6 zákona č. 500/2004 Sb. (správni rád) v znení neskorších predpisov (ďalej aj „správni rád“), ktoré sa týka nahliadania do spisu obsahujúceho utajované informácie, z ktorého nemôže byť vylúčené nahliadanie do tej časti spisu, ktorou bol alebo bude vykonávaný dôkaz, účastníkom konania alebo jeho zástupcom, samozrejme za dodržaní povinnosti mlčanlivosti.

18. Najvyšší súd namieta, že zákonodarca v napadnutých zákonných ustanoveniach nevyužil žiadne zo spomínaných riešení a nijakým spôsobom nevyvážil záujem štátu na ochrane utajovaných skutočností/bezpečnosti a záujem na ochrane základných práv štátnych príslušníkov tretích krajín. Stret týchto záujmov (základného práva na spravodlivé správne a súdne konanie a záujem štátu na ochrane utajovaných skutočností/bezpečnosti) riešia napadnuté ustanovenia bezvýhradným uprednostnením záujmu štátu na ochrane utajovaných skutočností a popretím základných práv účastníka konania.

19. Podľa najvyššieho súdu napadnutá právna úprava nerešpektuje ústavný princíp proporcionality, pretože prostriedok, ktorý použil zákonodarca na dosiahnutie sledovaného účelu, ktorým je zrejme ochrana utajovaných skutočností/bezpečnosti Slovenskej republiky, nemožno označiť za „vhodný, potrebný alebo nevyhnutný“, keďže tento popiera základné právo na spravodlivé konanie (obsiahnuté v základnom práve na súdnu ochranu) podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, čl. 6 ods. 1 a čl. 13 v spojení s čl. 8 ods. 1 dohovoru vo svojej samotnej podstate.

20. Najvyšší súd v návrhu zdôrazňuje, že základnými zásadami spravodlivého konania sú podľa judikatúry ESĽP zásada kontradiktórnosti konania, právo dotknutej osoby poznať dôvody rozhodnutia (poznať presné a skutočné dôvody) proti nej a právo na prístup ku všetkým dôkazom, ktoré boli proti nej použité tak, aby s plnou znalosťou veci mohla posúdiť, či je pre ňu užitočné obrátiť sa so svojím návrhom na súd. Podľa judikatúry ESĽP každá osoba musí mať prístup k účinnému opravnému prostriedku, možnosť obhajoby

nesmie byť len formálna. Najvyšší súd poukazuje na rozhodnutie EŠLP, v ktorom tento skúmal nielen procesné záruky poskytované čl. 6 a čl. 13 dohovoru a čl. 1 Protokolu č. 7 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „protokol č. 7“), ale aj prepojenie so zárukami poskytovanými čl. 8 dohovoru (právo na ochranu rodinného a súkromného života) a so zárukami poskytovanými čl. 5 dohovoru (právo na slobodu a bezpečnosť) (A a i. proti Spojenému kráľovstvu, rozsudok z 19. 2. 2009, sťažnosť č. 3455/05). V prípade, ak vyhostenie cudzinca alebo odopretie vstupu môže zasiahnuť do jeho rodinného života, EŠLP judikoval, že štáty majú povinnosť zabezpečiť, aby dotknutá osoba mohla účinne napadnúť rozhodnutie o vyhostení a aby toto rozhodnutie preskúmal orgán, ktorý poskytuje záruky nestrannosti a nezávislosti a ktorý má prístup ku všetkým relevantným aspektom rozhodnutia. Tiež v rozsudku Al Nashif proti Bulharsku, C. G. a ostatní proti Bulharsku (rozsudok z 24. 7. 2008, sťažnosť č. 1365/07) EŠLP uznal, že v niektorých prípadoch môžu existovať dôvody národnej bezpečnosti, ktoré môžu viesť k určitým procesným obmedzeniam vo vzťahu k nesprístupneniu dôkazov, ale tieto obmedzenia nemôžu zasiahnuť do práva dotknutej osoby na účinný opravný prostriedok, ktoré nesmie byť len formálne.

21. K namietanému nesúladu napadnutej právnej úpravy so základným právom na účinný opravný prostriedok podľa čl. 13 dohovoru v spojení so základným právom na rešpektovanie súkromného a rodinného života, obydlia a korešpondencie podľa čl. 8 ods. 1 dohovoru najvyšší súd v návrhu analyzuje niektoré rozhodnutia EŠLP vzťahujúce sa k danej problematike a uvádza, že:

21.1 Hoci jazykový výklad čl. 13 dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd vedie k záveru, že právo na účinný prostriedok nápravy má mať iba ten, koho práva boli porušené, EŠLP taký výklad odmietol, pretože až v konaní o takomto prostriedku sa môže zistiť, či k porušeniu skutočne došlo alebo nie. Právo na účinný prostriedok nápravy teda musí mať aj osoba, ktorá sa ešte len iba domnieva, že jej práva zaručené dohovorom boli porušené (Klass a ďalší proti Nemecku, rozsudok pléna, 6. 9.1978, sťažnosť č. 5029/71). V danom prípade navrhovateľ namietal nedostatok účinného opravného prostriedku v spojení s namietaným porušením jeho práva na rodinný život podľa čl. 8 dohovoru.

21.2 Európsky súd pre ľudské práva stanovil určitú obmedzujúcu podmienku aplikovateľnosti čl. 13 dohovoru, a to konkrétne v tom smere, že tvrdenia sťažovateľa o porušení práv a slobôd zaručených dohovorom musia byť aspoň hájiteľné (Silver a ďalší, § 113).

21.3 Absencia hájiteľnej námietky vedie k tomu, že je sťažnosť na porušenie vyhlásená za neprijateľnú pre nezlučiteľnosť *ratione materiae* s ustanoveniami dohovoru (napr. Boychev proti Bulharsku, rozsudok z 27. 1. 2011, sťažnosť č. 77185/01) alebo pre zjavnú neopodstatnenosť (napr. Welke a Bialek proti Poľsku, rozsudok z 1. 3. 2011, sťažnosť č. 15924/04).

21.4 V niektorých prípadoch môže byť v rozpore s dohovorom už samotný zákon či iný právny predpis, a nie až jeho aplikácia súdnymi alebo správnyimi orgánmi (Cambell a Fell proti Spojenému kráľovstvu, rozsudok z 28. 6. 1984, sťažnosť č. 7819/77 a 7878/77).

21.5 Minimálnym štandardom, ktorý zaručuje právo na účinný opravný prostriedok podľa ESLP, je prístup nezávislého orgánu, ktorý rozhoduje o opravnom prostriedku, k utajovaným materiálom. Tento organ musí mať zároveň právo odmietnuť tvrdenie o tom, že hľadisko národnej bezpečnosti vyžaduje nesprístupnenie dôkazov, resp. že vôbec existuje v konkrétnom prípade ohrozenie národnej bezpečnosti. Zároveň musí byť zaručené dodržanie minimálnej úrovne zásady kontradiktórnosti konania, ktorá zaručuje, že na strane dotknutej osoby musí existovať účinný nástroj, prostredníctvom ktorého môže dotknutá osoba prezentovať svoj prípad (Nolan a K. proti Rusku, rozsudok z 12. 2. 2009, sťažnosť č. 2512/04). Európsky súd pre ľudské práva uvádza: *«Aj keď sa jedná o národnú bezpečnosť princípy zákonnosti a právneho štátu v demokratickej spoločnosti vyžadujú, aby opatrenia, ktoré majú dopad na základné ľudské práva podliehali určitej forme konania pred nezávislým orgánom príslušným na preskúmanie dôvodov rozhodnutia a relevantných dôkazov v prípade potreby s príslušnými procesnými obmedzeniami na použitie utajovanej informácie. Jednotlivec musí byť schopný napadnúť tvrdenie výkonnej moci, že národná bezpečnosť je „v stávke“. Zatiaľ čo posúdenie výkonnou mocou toho, čo predstavuje hrozbu pre verejnú bezpečnosť bude prirodzene mať dostatočnú váhu, musí nezávislý orgán byť schopný konať v prípadoch, kedy takéto rozhodnutie nemá odôvodnený základ vo faktoch alebo odhaľuje výklad pojmu „národná bezpečnosť“, ktorý je nezákonný alebo v rozpore so zdravým rozumom (common sense) a svojvoľný.»*

21.6 Vo veci C.G a ostatní proti Bulharsku, alebo Kaushal a i proti Bulharsku za „obzvlášť prekvapivé“ považoval EŠLP prípady, kde rozhodnutie o vyhostení neobsahovalo žiadne skutkové dôvody, na základe ktorých bolo vydané, ale obmedzilo sa len na citáciu právnych noriem a stanovisko, že dotknutá osoba predstavuje „vážnu hrozbu pre bezpečnosť štátu“, pričom tento záver bol založený na nešpecifikovaných informáciách, ktoré boli obsiahnuté v utajenom vnútroštátnom dokumente. Právo na účinný opravný prostriedok a zásada kontradiktórnosti môže byť podľa EŠLP dodržaná napríklad prostredníctvom zástupcu na strane dotknutej osoby, ktorý bude mať oprávnenie oboznámiť sa s utajovanými materiálmi.

21.7 Vo vzťahu k zásahu do rodinného života z dôvodov národnej bezpečnosti musia členské štáty zabezpečiť, aby tento zásah bol primeraný sledovanému legitímnemu cieľu, a aby existovala naliehavá spoločenská potreba („*pressing social need*“) národnej bezpečnosti, odôvodňujúca zásah do rodinného života (C.G a ostatní proti Bulharsku, bod 46 rozsudku, alebo Kaushal a i. proti Bulharsku).

21.8 Vo vzťahu k tomu, ktoré činy, resp. konanie alebo správanie sťažovateľov môže predstavovať ohrozenie národnej bezpečnosti, EŠLP skonštatoval, že určenie toho, čo ohrozuje národnú bezpečnosť, prináleží v prvom rade orgánom štátu. To zároveň neznamená, že vymedzenie ohrozenia národnej bezpečnosti môže ísť nad rámec jeho prirodzeného významu („*beyond its natural meaning*“), inými slovami, štát nemôže pod ohrozenie národnej bezpečnosti podradiť akékoľvek konanie alebo správanie osoby, ktoré sa mu nepozdáva (C.G a ostatní proti Bulharsku).

21.9 V už spomenutom rozsudku Chahal proti Spojenému kráľovstvu EŠLP rozhodoval o použití utajovaných skutočností aj v súvislosti so zárukami, ktoré poskytuje čl. 5 (4) dohovoru, a to v prípadoch, keď podozrenie z účasti na terorizme založilo dôvod na pozbavenie dotknutých osôb ich osobnej slobody. V prípade Chahal EŠLP uviedol, že aj keď je pozbavenie osobnej slobody založené na tvrdení, že ide o národnú bezpečnosť a terorizmus, vnútroštátne orgány sa nemôžu vyhnúť súdnemu prieskumu zákonnosti a dôvodnosti ich rozhodnutia. Zároveň EŠLP opakovane judikoval, že aj v prípadoch, keď je národná bezpečnosť „v stávke“ (*when national security is „at stake“*), štát musí zabezpečiť, aby dotknutá osoba mala prístup k účinnému opravnému prostriedku a spravodlivému súdnemu konaniu. To podľa EŠLP v sebe zahŕňa aj zachovanie určitej

miery kontradiktórnosti konania aj v prípade, ak časť alebo všetky dôkazy podliehajú utajeniu.

22. K namietanému nesúladu napadnutej právnej úpravy so základným právom na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces podľa čl. 47 charty najvyšší súd považuje za dôležité poukázať na to, že základné právo na účinný prostriedok nápravy a spravodlivý súdny proces je súčasťou práva Európskej únie a je zaručené v čl. 47 charty.

22.1 Východiská pre uvažovanie najvyššieho súdu v prejednávanej veci, v ktorých vidí rozpor ustanovenia § 120 ods. 2 zákona o pobyte cudzincov s čl. 47 charty, obsahuje rozhodnutie Veľkej komory Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“) o predbežnej otázke v prípade ZZ proti Secretary of State for the Home Department, C-300/11, rozsudok zo 4. júna 2013. Poukazuje pritom na rozhodnutie Súdneho dvora, ktorý v tomto prípade rozhodoval o prejudiciálnej otázke podanej Court of Appeal (England and Wales; Civil Division; Spojené kráľovstvo) o výklad čl. 30 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. 4. 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať v rámci územia členských štátov v spojení s čl. 47 charty. Sporný prípad sa týkal občana členského štátu Európskej únie, ktorému Spojené kráľovstvo zamietlo vstup na svoje územie z dôvodov verejnej bezpečnosti. V následnom súdnom konaní o preskúmanie dotknutého rozhodnutia bola časť dôkazov, na ktorých bolo založené rozhodnutie, utajená a v súlade s vnútroštátnym právnym poriadkom bola táto časť sprístupnená len špeciálnym advokátom dotknutej osoby.

22.2 Najvyšší súd cituje čl. 30 ods. 2 smernice 2004/38/ES, podľa ktorého dotknuté osoby musia byť plne informované o dôvodoch verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia, na základe ktorých boli voči nim prijaté rozhodnutia odopretí vstupu, ak to nie je v rozpore so záujmami národnej bezpečnosti. Najvyšší súd zdôrazňuje, že na otázku zo strany vnútroštátneho súdu, či sa v danom kontexte má zásada účinnej súdnej ochrany interpretovať tak, že vnútroštátny súdny orgán, ktorý skúma odvolanie proti rozhodnutiu o zákaze vstupu občana Európskej únie, je povinný dohliadnuť na to, aby bola dotknutá osoba informovaná o podstate dôvodov svedčiacich proti nej bez ohľadu na to, že podľa vnútroštátnych orgánov, aj príslušných súdov by bolo sprístupnenie podstaty dôvodov v rozpore so záujmami štátnej bezpečnosti, Súdny dvor vo svojej odpovedi zdôraznil ustálenú judikatúru týkajúcu sa práva na účinnú súdnu ochranu a zásadu kontradiktórnosti

konania vrátane práva dotknutej osoby na prístup ku všetkým dôkazom, na ktorých je založené rozhodnutie (opatrenie) prijaté proti nej.

22.3 Ďalej najvyšší súd uvádza, že Súdny dvor nepochybnil, že je zodpovednosťou členských štátov, aby zaručili svoju vnútornú a vonkajšiu bezpečnosť. Zároveň uznal, že v niektorých prípadoch môžu existovať dôvody založené na národnej bezpečnosti, ktoré odôvodňujú, že určitá časť dôkazov nebude sprístupnená. Tieto prípady by mali predstavovať výnimku a Súdny dvor jednoznačne zotrval na požiadavke účinného súdneho prieskumu dotknutého rozhodnutia vrátane prieskumu materiálov, ktoré podliehajú utajeniu. Podľa Súdneho dvora súd musí mať oprávnenie preveriť, či dôvody národnej bezpečnosti bránia oznámeniu presných a úplných dôvodov, ako aj s tým súvisiacich dôkazov, na ktorých sa zakladá sporné rozhodnutie. Súdny dvor jednoznačne odmietol existenciu domnienky o opodstatnenosti dôvodov, ktoré uvádza vnútroštátny orgán. Ak súd dospeje k záveru, že bezpečnosť štátu neodôvodňuje utajenie, nariadi príslušnému vnútroštátnemu orgánu sprístupnenie údajov dotknutej osobe. Ak toto vnútroštátny orgán nevykoná, súd pristúpi k preskúmaniu zákonnosti dotknutého rozhodnutia len na základe dôvodov a dôkazov, ktoré boli oznámené. V prípade, ak vnútroštátny súd dospeje k záveru, že bezpečnosť štátu odôvodňuje utajenie dôvodov, Súdny dvor zdôraznil, že súdne preskúmanie sa musí vykonať v rámci konania, ktoré primerane zabezpečí rovnováhu požiadaviek súvisiacich s bezpečnosťou štátu a požiadaviek vyplývajúcich z práva na účinnú súdnu ochranu, pričom prípadné zásahy do výkonu tohto práva sa obmedzia na minimum. Súdny dvor tiež zdôraznil, že aj v takomto prípade sa musí dodržať zásada kontradiktórnosti v čo najväčšej miere tak, aby dotknutá osoba mohla spochybniť dôvody, na ktorých sa dotknuté rozhodnutie zakladá, ako aj predložiť vyjadrenia k dôkazom, ktoré s tým súvisia, a tým účinne uplatniť svoje prostriedky obhajoby. Súdny dvor na predloženú predbežnú otázku odpovedal tak, že čl. 30 ods. 2 a čl. 31 smernice 2004/38 v spojení s čl. 47 charty sa majú vykladať v tom zmysle, že vyžadujú, aby v prípade, ak vnútroštátny orgán dotknutej osobe nesprístupní presné a úplné dôvody, na ktorých sa zakladá rozhodnutie prijaté na základe čl. 27 tejto smernice, ako ani s tým súvisiace dôkazy, príslušný vnútroštátny súd zabezpečil, že sa to obmedzí na nevyhnutnú mieru a že sa dotknutej osobe v každom prípade oznámi podstata týchto dôvodov spôsobom, pri ktorom sa zohľadní nevyhnutný dôverný charakter dôkazov.

22.4 Najvyšší soud v této souvislosti považoval za zajímavé uvést, že Súdny dvor sa vo svojom rozhodnutí odklonil od názoru, ktorý v konaní prezentoval generálny advokát. Tento vo svojom stanovisku uviedol, že miera sprístupnenia dôvodov verejnej bezpečnosti sa môže meniť podľa procesných okolností prijatia napadnutého rozhodnutia a podľa povahy predmetných opatrení, a teda členským štátom má byť ponechaná možnosť, aby sa podľa okolností prípadu rozhodli celkom nesprístupniť dôvody verejnej bezpečnosti občanovi Únie, ktorému zamietnu alebo odopru vstup. Súdny dvor sa s názorom generálneho advokáta nestotožnil a priznal dotknutým osobám minimálne právo poznať podstatu dôvodov verejnej bezpečnosti svedčiacich proti nim.

23. Najvyšší soud v návrhu ďalej konštatuje, že z doterajšej rozhodovacej činnosti ESĽP, ako aj Súdného dvora, na ktoré poukazuje, vyplýva niekoľko dôležitých princípov, ktorými sa štáty musia riadiť, ak časť dôkazov pred dotknutou osobou zataja v záujme vlastnej národnej bezpečnosti. Oba sudy (ESĽP aj Súdny dvor) pritom zdôrazňujú zásadu účinného opravného prostriedku a spravodlivého súdneho konania a nepriznávajú štátom právom rezignovať na tieto práva ani v prípade, ak je ohrozená ich bezpečnosť. Podľa oboch súdov v konkrétnom konaní platí pravidlo sprístupnenia všetkých dôvodov a dôkazov, ale výnimočne je možné utajiť dôvody a dôkazy, na ktorých je prijaté opatrenie (rozhodnutie) založené. Dotknutá osoba musí mať prístup k poznaniu minimálne podstaty dôvodov verejnej bezpečnosti, na základe ktorých boli predmetné opatrenia prijaté. To je minimálny štandard, za ktorý by štáty nemali zájsť. Aj v prípade prijatia najvýraznejších dovolených obmedzení práv účastníka konania (t. j. sprístupnenie len podstaty dôvodov) sú štáty povinné prijať také vyrovnávacie opatrenia, ktoré zabezpečia, že dotknutá osoba bude mať stále možnosť podať účinný opravný prostriedok. Oba sudy (ESĽP aj Súdny dvor) odobrili inštitút špeciálneho advokáta tak, ako je zavedený v Spojenom kráľovstve. Napokon najvyšší soud považuje za dôležité upriamiť pozornosť na to, že aj všeobecná procesná úprava a judikatúra súdov v Českej republike dochádza pri riešení tohto problému v podstate k podobným záverom ako Súdny dvor v prípade ZZ proti Secretary of State for the Home Department.

24. Najvyšší soud poukazuje i na to, že v Českej republike podľa § 38 ods. 6 správneho rádu môžu byť síce z nahliadnutia do spisu vylúčené jeho časti, ktoré obsahujú utajované

informácie, to ale neplatí o častiach spisu, ktorými bol alebo bude vykonávaný dôkaz, do takých častí spisu môže nahliadať len účastník konania alebo jeho zástupca za predpokladu, že sú vopred oboznámení s následkami porušenie povinnosti mlčanlivosti o týchto skutočnostiach a že o poučení je vyhotovený protokol, ktorý podpíšu. Obdobne podľa § 45 ods. 3 zákona č. 150/2002 Sb. (soudní řád správní) v znení neskorších predpisov (ďalej aj „S. ř. s.“) predseda senátu vylúči z nahliadnutia tie časti administratívneho spisu, ktoré správny orgán pri predložení označí ako tie, ktoré obsahujú utajované informácie, z nahliadnutia ale nemožno vylúčiť tie časti správneho alebo súdneho spisu, ktorými bude vykonaný dôkaz súdom, alebo do ktorých mal účastník právo nazerať v konaní pred správnym orgánom (§ 45 ods. 4 S. ř. s.). Prísnejší režim v Českej republike upravuje len zákon o ochrane utajovaných informácií pre konanie vo veciach bezpečnostnej spôsobilosti (tzv. bezpečnosťou previerky), podľa ktorého možno v niektorých výnimočných prípadoch prístup účastníka konania, príp. jeho zástupcu k utajovaným informáciám, hoci je na nich založené príslušné rozhodnutie Národného bezpečnostného úradu, úplne vylúčiť, v takýchto prípadoch ale judikatúra českých súdov vyžaduje v podstate ex offio preskúmanie takých dôvodov pre odopretie bezpečnostnej previerky správnym súdom. Pokiaľ ide o judikatúru Nejvyššího správního soudu České republiky, najvyšší súd dáva do pozornosti napríklad rozsudok z 20. 6. 2007, č. j. 6Azs 142/2006-58 publikovaný pod č. 1337/2007Sb. V predmetnej veci došlo na základe utajovanej informácie spravodajskej služby k aplikácii vylučovacej klauzuly na daného žiadateľa o medzinárodnú ochranu. V dôvodoch rozsudku Nejvyšší správní soud České republiky uviedol: *„Najvyšší správní soud si je vedomý, že poskytnutie plnej informácie v autentickej podobe, ktorá je často výsledkom operatívneho šetrenia tajných služieb a je predmetom utajenia, by mohlo potenciálne spôsobiť ohrozenie základného cieľa utajovanie skutočností, ako bol implicitne vymedzený definíciou utajovanej skutočnosti v ustanovení § 3 ods. 1 zákona o utajovaných skutočnostiach, t.j., aby bolo vylúčené neoprávnené nakladanie s informáciami, ktoré by mohli spôsobiť ujmu záujmom Českej republiky alebo záujmom, ku ktorých ochrane sa Česká republika zaviazala, alebo by mohlo by pre tieto záujmy nevýhodné. Záujmom Českej republiky je potom potrebné chápať v zmysle § 2 ods. 1 toho istého zákona záujem na zachovaní ústavnosti, zvrchovanosti, územnej celistvosti, zabezpečenie obrany štátu, verejnej bezpečnosti, ochrane dôležitých ekonomických a politických záujmov, práv a slobôd fyzických a právnických osôb a ochrana života alebo*

zdravia fyzických osôb. Ak by oboznámenie účastníka s plným znením utajovanej skutočnosti v konaní malo znamenať popretie tohto základného účelu zákona o utajovaných skutočnostiach, možno podľa názoru Najvyššieho správneho súdu akceptovať, že správny orgán rozhodujúci o verejných subjektívnych právach účastníkovi konania oznámia len pre riadenie relevantný obsah takej skutočnosti, a to v primeranej forme (napr. anonymizované či súhrnné údaje a pod.). V prípade sťažovateľa teda obsah informácie, ktorý odôvodnil záver správneho orgánu, že existuje dôvodné podozrenie, že sa žalobca dopustil trestného činu proti mieru, vojnového trestného činu alebo trestného činu proti ľudskosti podľa medzinárodných dokumentov obsahujúcich ustanovenia o takýchto trestných činoch, či že sa dopustil pred podaním žiadosti o udelenie medzinárodnej ochrany vážneho nepolitického trestného činu mimo územia Českej republiky, alebo že sa dopustil činov, ktoré sú v rozpore s cieľmi a zásadami Organizácie spojených národov.“

25. Na základe uvedenej argumentácie najvyšší súd navrhuje, aby ústavný súd vydal nález, ktorým vysloví nesúlad napadnutého ustanovenia zákona o pobyte cudzincov s označenými ustanoveniami ústavy, dohovoru a charty.

I.2 Odôvodnenie návrhu najvyššieho súdu na vyslovenie nesúladu napadnutého ustanovenia zákona o azyle s označenými ustanoveniami ústavy, dohovoru a charty

26. Najvyšší súd v návrhu na vyslovenie nesúladu napadnutého ustanovenia zákona o azyle s označenými ustanoveniami ústavy, dohovoru a charty uvádza, že v konaní o kasačnej sťažnosti vedenom pod sp. zn. 10 Sžak 11/2017 proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) sp. zn. 7 SaZ 1/2017 z 28. marca 2017 dospel k záveru, že ustanovenie § 52 ods. 2 zákona o azyle môže byť v rozpore s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3 a s čl. 48 ods. 2 ústavy, s čl. 6 ods. 1, s čl. 13 v spojení s čl. 8 ods. 1 dohovoru a s čl. 47 charty.

27. Najvyšší súd vo svojom návrhu ďalej uvádza, že 1. januára 2008 nadobudol účinnosť zákon č. 643/2007 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov. Tento zákon vo svojom bode 49 doplnil

ustanovenie § 52 zákona o azyle o nový druhý odsek 2. V zmysle nového ustanovenia § 52 ods. 2 „*K odôvodnení rozhodnutí ministerstva o neudelení azylu podľa § 13 ods. 5 písm. a), neposkytnutí doplňkovéj ochrany podľa § 13c ods. 2 písm. d), odňatí azylu podľa § 15 ods. 3 písm. a), zrušení doplňkovéj ochrany podľa § 15b ods. 1 písm. b) z dôvodu podľa § 13c ods. 2 písm. d), nepredlžení doplňkovéj ochrany podľa § 20 ods. 3 z dôvodu podľa § 13c ods. 2 písm. d) a zrušení poskytovania dočasného útočiska podľa čl. 33 písm. c) sa uvedie iba skutočnosť, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky.*“.

28. Vychádzajúc z dôvodovej správy k návrhu zákona k tomuto ustanoveniu, najvyšší súd poukazuje na to, že predkladateľ iba stručne uviedol, že podľa ustanovenia § 52 ods. 2 zákona o azyle sa umožní ministerstvu odôvodňovať rozhodnutia vydané v konaní o azyle iba skutočnosťou, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky v prípadoch, ak účastník konania je nebezpečný pre bezpečnosť Slovenskej republiky. Prístup k utajovaným skutočnostiam bude mať len súd. Podľa najvyššieho súdu z dôvodových správ je možné vyvodiť, že zákonodarca prijal uvedenú právnu úpravu z dôvodu zabezpečenia ochrany utajovaných skutočností bez podrobnejšieho odôvodnenia.

29. Podľa zistení senátu najvyššieho súdu počas konania o kasačnej sťažnosti sťažovateľa (žalobcu) proti rozsudku krajského súdu existujú skutočnosti, ktoré u neho vyvolávajú pochybnosti o ústavnosti a rozpornosti ustanovenia § 52 ods. 2 zákona o azyle a ktoré boli v prejednávanej veci aplikované správnym orgánom, a to s dohovorom a s chartou.

30. Podľa najvyššieho súdu napadnuté ustanovenie § 52 ods. 2 zákona o azyle popiera princíp rovnosti účastníkov súdneho konania, ktorý je nevyhnutnou súčasťou každého právneho štátu (ako sa k nemu hlási aj ústava vo svojom čl. 1 ods. 1) a ktorý je podporovaný aj zákazom diskriminácie obsiahnutom v čl. 12 ústavy (a ktorého súčasťou je aj princíp rovnosti pred zákonom), v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy a odopiera tiež procesné práva garantované v čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 ústavy, v čl. 6 ods. 1 a čl. 13 v spojení s čl. 8 ods. 1 dohovoru a v čl. 47 charty.

30.1 Napadnuté ustanovenie § 52 ods. 2 zákona o azyle je preto podľa názoru najvyššieho súdu nielen v rozpore s už uvedenou ústavnou požiadavkou rovnosti účastníkov

(čl. 47 ods. 3 ústavy), ale tiež aj s ich právom na spravodlivé konanie (čl. 46 ods. 1 ústavy), s čl. 6 ods. 1 a s čl. 13 v spojení s čl. 8 ods. 1 dohovoru, keďže v odôvodnení rozhodnutia ministerstva o neudelení azylu podľa § 13 ods. 5 písm. a), neposkytnutí doplnkovej ochrany podľa § 13c ods. 2 písm. d), odňatí azylu podľa § 15 ods. 3 písm. a), zrušení doplnkovej ochrany podľa § 15b ods. 1 písm. b) z dôvodu podľa § 13c ods. 2 písm. d), nepredĺžení doplnkovej ochrany podľa § 20 ods. 3 z dôvodu podľa § 13c ods. 2 písm. d) a zrušení poskytovania dočasného útočiska podľa § 33 písm. c) sa uvedie iba skutočnosť, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky.

30.2 Zásada rovnosti účastníkov konania, ktoré predchádzalo uvedenému rozsudku, je podľa najvyššieho súdu narušená tým, že správny orgán má k dispozícii dôkazy (utajované skutočnosti), ktorými cudzinec nedisponuje a nemá ani žiadnu možnosť sa s týmito dôkazmi oboznámiť. Tieto dôkazy nie sú súčasťou spisu a ani správny orgán utajovanú skutočnosť cudzincovi v žiadnom rozsahu a v žiadnej forme nesprístupňuje. Rovnako možno konštatovať aj v konaní, v ktorom súd preskúmava zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu, vydaného podľa § 52 ods. 2 zákona o azyle. Súd totiž účastníkovi konania nesprístupňuje v žiadnom rozsahu a v žiadnej forme dôvody rozhodnutia (utajovanú skutočnosť).

30.3 Nesprístupnenie dôvodov, na základe ktorých orgán verejnej správy rozhodol, podľa názoru senátu najvyššieho súdu odníma účastníkovi konania možnosť vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom. V prípade administratívneho konania a rovnako aj preskúmavajúceho konania pred súdom uvedené vytvára pre tohto účastníka podstatne nevýhodnejšie podmienky na preukázanie svojich tvrdení, než akými disponuje druhý účastník konania (orgán verejnej správy).

30.4 Podľa najvyššieho súdu tu ide nielen o porušenie práva vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom podľa čl. 48 ods. 2 ústavy, ale ide aj o porušenie princípu kontradiktórnosti a princípu rovnosti zbraní ako základných definičných prvkov práva na spravodlivé súdne konanie.

31. Najvyšší súd považuje za dôležité zdôrazniť, že už v konaní pred správnym orgánom má byť účastníkovi konania (cudzincovi) daná možnosť účinne sa brániť (§ 33 ods. 2 Správneho poriadku), ak napr. má dôkazy, ktoré môžu vyvrátiť skutočnosti, ktoré tvoria podklad rozhodnutia, alebo ak z iného dôvodu nesúhlasí s podkladom rozhodnutia

(utajovanou skutočnosťou)... Napadnuté ustanovenie zákona o azyle odníma dotknutému cudzincovi možnosť uplatniť svoje základné právo na prístup ku všetkým vykonávaným dôkazom, ako ich garantuje čl. 48 ods. 2 ústavy.

32. Najvyšší súd v súvislosti s obsahom čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru cituje judikatúru ústavného súdu, ktorý už opakovane konštatoval, že „*Súčasťou obsahu základného práva na spravodlivé konanie (obsiahnutého v základnom práve na súdnu ochranu) podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 Dohovoru, je aj právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany (napr. III. ÚS 260/06, III. ÚS 153/07). Podľa názoru Ústavného súdu SR obsah základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy však nespočíva iba v oprávnení každého domáhať sa ochrany svojich práv na súde. Zahŕňa taktiež právo na určitú kvalitu súdneho konania definovanú procesnými garanciami spravodlivého súdneho konania, ako sú požiadavky rešpektovania zásad kontradiktórnosti alebo rovnosť zbrani, či právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, ktorá má byť v konkrétnom prípade poskytnutá. Zásada spravodlivosti obsiahnutá v práve na spravodlivé súdne konanie, ktoré vyplýva z čl. 46 ods. 1 ústavy, totiž vyžaduje, aby súdy založili svoje rozhodnutia na dostatočných a právne relevantných dôvodoch zodpovedajúcich konkrétnym okolnostiam prerokúvanej veci. Aj v prípadoch, keď právo na prístup k súdu účastníka súdneho konania má svoj ústavný základ v čl. 46 ods. 2 ústavy, je súd konajúci vo veci viazaný princípmi spravodlivého súdneho konania vyplývajúcimi z čl. 46 ods. 1 ústavy. (III. ÚS 305/08).*“.

33. Podľa najvyššieho súdu, keďže napadnuté ustanovenie § 52 ods. 2 zákona o azyle zaväzujú dotknuté orgány verejnej správy vydávať rozhodnutia, ktorých odôvodnenia obsahujú iba konštatovanie, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky, tieto ustanovenia nemôžu vyhovovať ani štandardu spravodlivého konania, ktorý v sebe obsahuje ustanovenie čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru.

34. Podľa názoru najvyššieho súdu v prípade napadnutého ustanovenia zákona o azyle zákonodarca nerešpektoval ani právne názory, ktoré vyslovil ústavný súd v minulosti, v súvislosti so záujmom na ochrane utajovaných skutočností a právami preverovanej osoby získať základné informácie o tom, prečo sa previerka v jej prípade skončila bez vyjadrenia podľa § 26 ods. 3 zákona o ochrane utajovaných skutočností, pričom poukazuje na to, že v tejto súvislosti ústavný súd konštatoval, že *«Obmedzenie tejto preskúmateľnosti však nesmie viesť k tomu, aby sa preverovaná osoba nedozvedela aspoň základné informácie o tom, prečo sa previerka skončila bez vyjadrenia podľa § 26 ods. 3 zákona o ochrane utajovaných skutočností alebo bola ukončená platnosť vyjadrenia pred uplynutím doby platnosti podľa § 27 ods. 1 citovaného zákona a tiež, že: „... s ohľadom na to, že preverovaná osoba sa nedozvie aspoň základné informácie o tom, prečo sa previerka skončila bez vyjadrenia podľa § 26 ods. 3 zákona, takýto súdny prieskum nemôže byť z hľadiska ochrany práv a právom chránených záujmov takejto osoby efektívny, nemôže byť dostatočnou zárukou proti svojvôli ani nemôže reálne naplňať základné právo dotknutej osoby na súdnu ochranu. Napadnuté ustanovenia z týchto dôvodov obmedzujú prístup preverovanej osoby k súdnej ochrane takým spôsobom a v takej miere, že sa pri tom zasahuje do samej podstaty jej práva na súdnu ochranu zaručeného v čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy“ (PL ÚS 15/03)...».*

35. V prípade napadnutého ustanovenia § 52 ods. 2 zákona o azyle preto podľa názoru najvyššieho súdu prostriedok, ktorý použil zákonodarca na dosiahnutie sledovaného účelu, ktorým je zrejme ochrana utajovaných skutočností/bezpečnosti Slovenskej republiky, preto rozhodne nemožno označiť za „vhodný, potrebný alebo nevyhnutný“, keďže tento popiera základné právo na spravodlivé konanie (obsiahnuté v základnom práve na súdnu ochranu) podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, čl. 6 ods. 1 a čl. 13 v spojení s čl. 8 ods. 1 dohovoru vo svojej samotnej podstate.

36. Najvyšší súd i vo svojom druhom návrhu považuje za potrebné zdôrazniť, že základnými zásadami spravodlivého konania sú podľa ESĽP zásada kontradiktórnosti konania, právo dotknutej osoby poznať dôvody rozhodnutia (poznať presné a skutočné dôvody) proti nej a právo na prístup ku všetkým dôkazom, ktoré boli proti nej použité tak, aby s plnou znalosťou veci mohla posúdiť, či je pre ňu užitočné obrátiť sa so svojím

návrhom na súd. Podľa judikatúry EŠLP každá osoba musí mať prístup k účinnému opravnému prostriedku, možnosť obhajoby nesmie byť len formálna.

37. Nesúlady napadnutého ustanovenia zákona o azyle s označenými ustanoveniami ústavy, dohovoru a charty najvyšší súd odôvodňuje tými istými tvrdeniami, akými odôvodňuje aj svoj návrh na vyslovenie nesúlady napadnutého ustanovenia zákona o pobyte cudzincov s označenými ustanoveniami ústavy, dohovoru a charty.

II.

Priebeh konania

38. Ústavný súd predbežne prerokoval návrh najvyššieho súdu na vyslovenie nesúlady napadnutého ustanovenia zákona o pobyte cudzincov s označenými ustanoveniami ústavy, dohovoru a charty na neverejnom zasadnutí pléna 29. júna 2016 a uznesením č. k. PL. ÚS 8/2016-37 ho prijal v celom rozsahu na ďalšie konanie.

39. Návrh najvyššieho súdu na vyslovenie nesúlady napadnutých ustanovení zákona o azyle s označenými ustanoveniami ústavy, dohovoru a charty ústavný súd predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí pléna 11. októbra 2017 a uznesením sp. zn. PL. ÚS 15/2017 ho prijal na ďalšie konanie a zároveň rozhodol o spojení návrhu najvyššieho súdu vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 15/2017 a návrhu najvyššieho súdu vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 8/2016 na spoločné konanie, ktoré bude ďalej vedené pod sp. zn. PL. ÚS 8/2016.

40. Po prijatí návrhov najvyššieho súdu na ďalšie konanie si ústavný súd podľa § 39 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) vyžiadal stanovisko k návrhom najvyššieho súdu od Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) a vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“), zastúpenej Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo spravodlivosti“). Ústavný súd zároveň podľa § 30 ods. 2 zákona

o ústavnom súde účastníkov konania vyzval, aby sa vyjadrili, či súhlasia s upustením od ústneho pojednávania vo veci.

41. Najvyšší súd listom z 2. augusta 2016 doručenom ústavnému súdu 9. augusta 2016 a listom z 15. novembra 2017 doručeným ústavnému súdu 23. novembra 2017 ústavnému súdu oznámil, že v prejednávanej veci netrvá na ústnom pojednávani a súhlasí s tým, aby ústavný súd upustil od ústneho pojednávania.

42. Na výzvu ústavného súdu predložilo písomné stanovisko k návrhom najvyššieho súdu za vládu ministerstvo spravodlivosti podaním č. 47447/2016/120 z 22. novembra 2016, doručeným ústavnému súdu 1. decembra 2016, a podaním č. 47447/2016/120 z 23. apríla 2018, doručeným ústavnému súdu 30. apríla 2018.

43. Predseda národnej rady listom z 25. novembra 2016 doručeným ústavnému súdu 1. decembra 2016 a listom z 3. mája 2018 doručeným ústavnému súdu 9. mája 2018 ústavnému súdu oznámil, že národná rada nebude zaujímať stanovisko k predmetnej veci. Predseda národnej rady zároveň ústavnému súdu oznámil, že súhlasí s upustením od ústneho pojednávania.

44. Najvyšší súd sa k stanoviskám vlády zastúpenej ministerstvom spravodlivosti z 22. novembra 2016 a 23. apríla 2018 (č. podania 47447/2016/120) vyjadril listom z 5. januára 2017 doručeným ústavnému súdu 16. januára 2017 a listom z 11. mája 2018 doručeným ústavnému súdu 17. mája 2018.

III.

Stanoviská vlády a vyjadrenia najvyššieho súdu

III.1 Stanoviská vlády k návrhom najvyššieho súdu

45. Vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti k návrhu na začatie konania o súlade napadnutého ustanovenia zákona o pobyte cudzincov s označenými ustanoveniami

ústavy, dohovoru a charty vo svojom stanovisku z 22. novembra 2016 (č. podania 47447/2016/120) uvádza:

«Poznatky o nebezpečnosti osoby získavajú správne orgány tak spravodajskou činnosťou Slovenskej informačnej služby (ďalej len „SIS“), ako aj operatívnou činnosťou jednotlivých zložiek Policajného zboru (ďalej len PZ“). Tieto informácie požívajú ochranu podľa zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „ZOUS“). Vyjadrenie SIS (resp. operatívnych zložiek PZ) má správny orgán (platí pre imigračný úrad aj pre cudzineckú políciu) založiť do administratívneho spisu, pričom však (keďže ide o utajované skutočnosti) tieto informácie (vyjadrenie) podliehajú osobitnému režimu v súlade so ZOUS a zákonom č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „SP“). Podľa § 23 ods. 2 SP je správny orgán povinný urobiť opatrenie aby sa postupom podľa ods. 1 a 2 (nazeranie do spisu) nesprístupnila utajovaná skutočnosť. Podľa § 35 ods. 3 ZOUS sa za oprávnenú osobu 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 napr. advokát. Podľa § 34 ods. 1 písm. f) ZOUS je sudca v rozsahu svojej funkcie oprávnenou osobou s osobitným postavením. V prípade uvedenia týchto informácií v odôvodnení rozhodnutia, ktoré je neutajovanou písomnosťou, by mohlo dôjsť k vyzradeniu utajovaných skutočností nepovolanej osobe.»

46. Podľa vlády zastúpenej ministerstvom spravodlivosti znenie § 120 ods. 2 zákona o pobyte cudzincov je v súlade aj so smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území, ktorá v čl. 12 ods. 1 ustanovuje, že ak vnútroštátne právo umožňuje obmedziť právo na informácie, môžu sa obmedziť informácie týkajúce sa skutkových dôvodov, a to najmä na účely zaistenia národnej bezpečnosti, obrany, verejnej bezpečnosti a predchádzania, vyšetrovania, odhaľovania a stíhania trestných činov. Takáto právna úprava je v súlade aj s judikatúrou ESĽP (Rowe a Davis v. Spojené kráľovstvo, Fitt v. Spojené kráľovstvo, Jasper v. Spojené kráľovstvo, P. G. a J. H. v. Spojené kráľovstvo). Vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti poukazuje na to, že predmetnou otázkou sa zaoberal aj Súdny dvor

v rozsudku Súdneho dvora zo 4. júna 2013, C-300/11 ZZ proti Secretary of State for the Home Department, ECLI:EU:C:2013:363, pričom v tomto prípade sa predložená prejudiciálna otázka týkala interpretácie, či sa má zásada účinnej súdnej ochrany vykladať v tom zmysle, že súdny orgán, ktorý skúma odvolanie podané proti rozhodnutiu o zákaze vstupu občana Európskej únie z územia členského štátu z dôvodu verejného poriadku a verejnej bezpečnosti, je povinný dohliadnuť na to, aby bol dotknutý občan Európskej únie informovaný o podstate dôvodov svedčiacich proti nemu bez ohľadu na to, že orgány členského štátu dospeli k záveru, že sprístupnenie podstaty dôvodov svedčiacich proti nemu by bolo v rozpore so záujmami štátnej bezpečnosti. Súdny dvor predmetným rozsudkom konštatoval, že za určitých okolností môže zverejnenie týchto dôkazov priamo a konkrétne ohroziť bezpečnosť štátu, pretože môže napríklad ohroziť život, zdravie alebo slobodu osôb alebo odhaliť vyšetrovacie metódy vnútroštátnych vyšetrovacích orgánov a tým vážne narušiť splnenie budúcich úloh týchto orgánov, prípadne im v nich úplne zabrániť. V prípade, ak príslušný vnútroštátny orgán dotknutej osobe nesprístupní presné a úplné dôvody, aby príslušný vnútroštátny súd zabezpečil, že sa to obmedzí na nevyhnutnú mieru a že sa dotknutej osobe v každom prípade oznámi podstata týchto dôvodov spôsobom, pri ktorom sa zohľadní nevyhnutný dôverný charakter dôkazov.

47. Podľa vlády zastúpenej ministerstvom spravodlivosti takisto ústavný súd nálezom sp. zn. II ÚS 480/2014 z 12. februára 2015 nevyhovел sťažnosti sťažovateľa na porušenie čl. 19 ods. 2, čl. 41 ods. 1 a 4, čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3, čl. 48 ods. 2 ústavy, čl. 6 ods. 1, čl. 8 a čl. 13 dohovoru, čl. 20 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, čl. 47 charty, ako aj čl. 14 ods. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach v konaní vedenom najvyšším súdom pod sp. zn. 9 Sža 9/2013. Podstatou vecí v danom prípade bolo posúdenie ústavnosti právnej situácie, v ktorej sťažovateľ, cudzinec, nemôže procesne oponovať tvrdeniu Slovenskej informačnej služby (ďalej aj „SIS“) a policajného útvaru, že jeho trvalý pobyt je nebezpečný pre Slovenskú republiku. V tomto kontexte vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti rovnako poukazuje na právny názor najvyššieho súdu uvedený v rozsudku z 26. augusta 2015 v konaní vedenom pod sp. zn. 10 Sža 23/2015 či právny názor najvyššieho súdu uvedený v rozsudku z 19. januára 2016 v konaní vedenom pod sp. zn. 1 Sža 51/2014.

48. Podľa vlády zastúpenej ministerstvom spravodlivosti najvyšší súd, ako aj ústavný súd vo svojej rozhodovacej činnosti teda nenašli zákonný priestor pre širšiu súdnu ochranu pozície cudzincov. Týmto miestom prieniku je ustanovenie zákona o ochrane utajovaných skutočností umožňujúce sudcom oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami a taktiež advokátom so súhlasom riaditeľa SIS pod podmienkou mlčanlivosti. Ochrana ľudských práv a základných slobôd je v našom ústavnom systéme v prvom rade úlohou všeobecných súdov, ako aj ústavného súdu, pričom všeobecné súdy oboznámením sa s utajenými skutočnosťami tak poskytujú vertikálnu ochranu účastníkovi konania, realizovanú síce bez možnosti účastníka konania oponovať, ale ako vyplýva z § 120 ods. 2 zákona o pobyte cudzincov, zákon oponovanie neumožňuje. Vychádzajúc z uvedeného, súd realizujúci konanie má možnosť oboznámiť sa s relevantnými skutočnosťami a poskytuje tak vertikálnu ochranu práv účastníkovi konania.

49. Vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti ďalej uvádza, že informácie, na základe ktorých SIS vykonáva bezpečnostnú úvahu o existencii bezpečnostných rizík a ktoré zakladajú bezpečnostnú nespoľahlivosť dotknutej osoby, sú získané vlastnou spravodajskou činnosťou SIS alebo v rámci medzinárodnej spravodajskej spolupráce. V mnohých prípadoch sa tieto informácie získavajú aj utajovanými spôsobmi a prostriedkami, v dôsledku čoho predstavujú získané informácie, ako aj samotný spôsob ich získania utajovanú skutočnosť, na manipuláciu s ktorou sa vzťahujú osobitné právne režimy ustanovené vnútroštátnym právom. Vzhľadom na uvedené sú vyjadrenia SIS k bezpečnostnej spoľahlivosti dotknutej osoby s utajovanou skutočnosťou označenou príslušným stupňom utajenia. Sprístupnením utajovaných skutočností nepovolanej osobe by mohlo dôjsť k zmareniu aktivít vykonávaných v súvislosti s dotknutou osobou a zároveň aj k odhaleniu používaných foriem, metód a prostriedkov. Sprístupniť utajované skutočnosti nepovolanej osobe taktiež nie je objektívne možné v dôsledku princípov a pravidiel používaných v oblasti ochrany utajovaných skutočností, ako aj zo zmlúv o vzájomnej spolupráci uzatvorenými so spravodajskými službami iných štátov.

50. Podľa vlády zastúpenej ministerstvom spravodlivosti napadnuté ustanovenie § 120 ods. 2 zákona o pobyte cudzincov nie je v rozpore so zásadou rovnosti účastníkov konania a ani s právom účastníka na spravodlivé konanie.

51. Podľa vlády zastúpenej ministerstvom spravodlivosti skutočnosť, že účastníkovi nie je daná možnosť oboznámiť sa s dôkazmi, ktoré požívajú ochranu podľa zákona o ochrane utajovaných skutočností, a teda nemá možnosť vyjadriť sa k nim, neznamená, že účastníkovi nie je poskytnutá ochrana jeho práv podľa ústavy, resp. podľa dohovoru a charty. Ako vyplýva z judikatúry tak vnútroštátnej ako aj európskej, garantom spravodlivého procesu je súd. Ak je súd oboznámený s dôkazmi, ktoré sa účastník konania nedozvedel z dôvodu, že išlo o utajované skutočnosti, možno konštatovať, že rozhodovací proces vyhovel, tak ako len bolo možné, požiadavkám kontradiktórnosti konania. Súd je nezávislým a nestranným orgánom a vychádzajúc z názoru ESĽP, právo na oznámenie všetkých dôkazov nie je absolútne a ak sú sledované legitímne ciele, ako je ochrana národnej bezpečnosti, právo na oznámenie všetkých dôkazov môže podliehať obmedzeniam.

52. Vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti dodáva, že legitimita zásahov do dotknutých základných práv jednotlivca v prípade, ak ide o národnú bezpečnosť, nie je spochybnená, avšak tieto zásahy musia byť vedené dosiahnutím legitímneho cieľa a musia sa riadiť zásadou primeranosti a účelnosti. Tieto zásahy alebo opatrenia nesmú zasiahnuť do samotnej podstaty dotknutého práva, nemôžu ho teda spraviť neúčinným. Zároveň súd zdôraznil zásadu súdneho prieskumu zákonnosti a účelnosti zásahu (opatrenia) vrátane práva na účinnú obranu.

53. Vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti napokon poukazuje na všeobecný princíp vlastný ustálenej judikatúre ústavného súdu, ktorým je tzv. princíp minimalizácie zásahov do právomoci iných ústavných orgánov, ktorého podstata a dôležitosť sa prejavuje najmä vo vzťahu k posudzovaniu ústavnosti zákonov. Uvedené zdôrazňuje aj ústavný súd vo svojom odlišnom stanovisku sp. zn. PL. ÚS 17/08 z 20. mája 2009.

54. Pri dodržaní už uvedených postupov pri praktickej aplikácii je vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti toho názoru, že § 120 ods. 2 zákona o pobyte cudzincov nie je v rozpore s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 ústavy, čl. 6 ods. 1, čl. 13 v spojení s čl. 8 ods. 1 dohovoru a čl. 47 charty.

55. K návrhu na začatie konania o súlade napadnutého ustanovenia zákona o azyle s označenými ustanoveniami ústavy, dohovoru a ústavy vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti vo svojom stanovisku z 23. apríla 2018 (č. podania 47447/2016/120) uvádza:

«Ustanovenie § 52 ods. 2 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o azyle“) bolo do zákona o azyle zakotvené zákonom č. 643/2007 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Cieľom predmetnej novely zákona o azyle bola transpozícia smernice Rady 2005/85/ES z 1. decembra 2005 o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca (ďalej len „smernica 2005/85/ES“), ale tiež aktualizácia niektorých ustanovení zákona o azyle vzhľadom na poznatky z aplikačnej praxe. Účelom ustanovenia § 52 ods. 2 zákona o azyle je umožniť Migračnému úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „migračný úrad“) odôvodňovať vymedzené rozhodnutia vydané v konaní o azyle skutočnosťou, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky. V takom prípade sa predpokladá odôvodnený záver, že existuje dôvodné podozrenie, že osoba je nebezpečná pre bezpečnosť Slovenskej republiky. Migračný úrad ako orgán oprávnený rozhodnúť v konaní o azyle, dostáva informácie o nebezpečnosti osoby pre bezpečnosť Slovenskej republiky od iných príslušných štátnych orgánov, spravidla od Slovenskej informačnej služby. Žalobca sa z odôvodnenia rozhodnutia migračného úradu dozvie, že migračný úrad sa oboznámil s vyjadreniami Slovenskej informačnej služby, pričom informácie v nich uvedené podliehajú utajeniu v zmysle zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a že s predmetnými informáciami je oprávnený oboznámiť sa iba sudca v súdnom prieskume rozhodnutia, resp. advokát žalobcu (za podmienky udelenia súhlasu na jednorazové oboznámenie sa s utajovanou skutočnosťou riaditeľom Slovenskej informačnej služby).

V zmysle čl. 16 ods. 1 smernice 2005/85/ES členské štáty zabezpečia právnemu alebo inému poradcovi, ktorého ako takého pripúšťa alebo povoľuje vnútroštátne právo, a ktorý pomáha alebo zastupuje žiadateľa o azyl podľa ustanovení vnútroštátneho práva, prístup k tým informáciám v žiadateľovom spise, ktoré podliehajú preskúmaniu orgánmi uvedenými v kapitole V, a to v rozsahu, v akom sú tieto informácie relevantné pre preskúmanie žiadosti.

Členské štáty môžu urobiť výnimku v prípade, ak by sprístupnením informácií alebo zdrojov ohrozili národnú bezpečnosť, bezpečnosť organizácii alebo osôb, ktoré tieto informácie poskytnú, alebo bezpečnosť osôb, ktorých sa tieto informácie týkajú, alebo ak príslušné orgány členských štátov majú záujem na vyšetrení týkajúcom sa preskúmania žiadosti o azyl, alebo ak by sa tým poškodili medzinárodné vzťahy členských štátov. V týchto prípadoch musí byť prístup ku príslušným informáciám alebo zdrojom umožnený orgánom uvedeným v kapitole V okrem prípadu, ak by bol tento prístup vylúčený v otázkach národnej bezpečnosti.

Je potrebné spomenúť tiež smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (prepracované znenie) (ďalej len smernica „2013/32/EÚ“), ktorá nahradila smernicu 2005/85/ES. V smernici došlo k čiastočnej úprave ustanovenia týkajúceho sa sprístupňovania „utajovaných“ informácií. Podľa čl. 23 ods. 1 smernice 2013/32/EÚ „Členské štáty zabezpečia právnomu zástupcovi alebo inému poradcovi, ktorého ako takého pripúšťa alebo povoľuje vnútroštátne právo a ktorý pomáha žiadateľovi alebo ho zastupuje podľa ustanovení vnútroštátneho práva, prístup k informáciám v žiadateľovom spise, na základe ktorých je alebo bude prijaté rozhodnutie. Členské štáty môžu urobiť výnimku v prípade, ak by sprístupnením informácií alebo zdrojov ohrozili národnú bezpečnosť, bezpečnosť organizácií alebo osôb, ktoré tieto informácie poskytnú, alebo bezpečnosť osôb, ktorých sa tieto informácie týkajú, alebo ak by sa tým ohrozili záujmy na vyšetrení týkajúce sa posúdenia žiadosti o medzinárodnú ochranu príslušnými orgánmi členských štátov alebo medzinárodné vzťahy členských štátov. V týchto prípadoch členské štáty

a) umožnia prístup k takýmto informáciám alebo zdrojom orgánom uvedeným v kapitole V a

b) stanovia vo vnútroštátnom práve postupy, ktorými sa zaručí dodržiavanie práv žiadateľa na obhajobu.

V súvislosti s písmenom b) môžu členské štáty najmä umožniť prístup k takýmto informáciám alebo zdrojom právnomu zástupcovi alebo inému poradcovi, ktorí podstúpili bezpečnostnú previerku, pokiaľ sú informácie dôležité pre posúdenie žiadosti alebo prijatie rozhodnutia o odňatí medzinárodnej ochrany.“

Smernica 2013/32/EÚ bola do právneho poriadku Slovenskej republiky transponovaná zákonom č. 131/2015 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 480/2002 Z. z.

o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. V rámci legislatívnemu procesu k tomuto návrhu zákona bol v tabuľkách zhody k predmetnej smernici, a to konkrétne k čl. 23 ods. 1 písm. b), uvedený zákon č. 215/2004 Z. z. s nasledovným textom: „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.“

To znamená, že predkladateľ zákona považoval za dostatočnú všeobecnú úpravu prístupu k utajovaným skutočnostiam ustanovenú v § 35 ods. 3 zákona č. 215/2004. Z. z., aj na prípady, keď sa v odôvodnení určitých rozhodnutí ministerstva vnútra vydaných v konaní o azyle uvedie iba skutočnosť, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky. Princíp proporcionality sa pri príprave zákona bral do úvahy a práva účastníkov konania mali byť zabezpečené prostredníctvom tohto ustanovenia zákona č. 215/2004. Z. z. Samozrejme, ochranu práv prostredníctvom súdu pri súdnom prieskume rozhodnutí nie je potrebné vôbec zdôrazňovať, sudca má pritom právo na oboznámenie sa s utajovanými skutočnosťami v zmysle § 34 zákona č. 215/2004 Z. z.»

56. Podľa vlády zastúpenej ministerstvom spravodlivosti výpočet rozhodnutí, v ktorých sa v odôvodnení uvádza iba skutočnosť, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky, svedčí o skutočnosti, že predkladateľ pristúpil k takémuto riešeniu len v nevyhnutnej miere vo veľmi obmedzených prípadoch. Ide len o prípady, ak je dôvodné podozrenie, že osoba predstavuje nebezpečenstvo pre bezpečnosť Slovenskej republiky alebo osobu možno odôvodnene považovať za nebezpečnú pre bezpečnosť Slovenskej republiky. Vláda tvrdí, že v tejto súvislosti je potrebné aspoň čiastočne korigovať konštatovanie navrhovateľa v bode 12 návrhu na začatie konania: „Z dôvodových správ je možné vyvodiť, že zákonodarca prijal uvedenú právnu úpravu z dôvodu zabezpečenia ochrany utajovaných skutočností, bez podrobnejšieho odôvodnenia.“ Primárnym nie je ochrana utajovaných skutočností, i keď tá je veľmi podstatná, ale primárnym je bezpečnosť

štátu, zabezpečená v tomto prípade dôsledným využívaním tých ustanovení zákona o azyle, ktoré „zohľadňujú“ skutočnosť, že osoba je nebezpečná pre bezpečnosť Slovenskej republiky pri využití utajovaných skutočností.

57. Vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti ďalej uvádza, že v prípade, ak ide o rozhodnutie migračného úradu uvedené v § 52 ods. 2 zákona o azyle a migračný úrad rozhoduje na základe utajovaných skutočností, je súčasťou azylového spisu úradný záznam. V tomto úradnom zázname sa uvádza, že migračnému úradu bolo doručené vyjadrenie Slovenskej informačnej služby v zmysle § 19a ods. 8 a keďže uvedené vyjadrenie s predmetnou informáciou podlieha utajeniu v zmysle zákona o ochrane utajovaných skutočností, nie je súčasťou spisového materiálu žiadateľa o udelenie azylu, ale je evidované na migračnom úrade v osobitnej evidencii utajovaných skutočností. Predmetný úradný záznam je súčasťou správneho spisu aj v prípade, ak nejde o rozhodnutie uvedené v § 52 ods. 2 zákona o azyle. V prípade, ak Slovenská informačná služba zaslala vyjadrenie v tom zmysle, že cudzinec nepredstavuje nebezpečenstvo pre bezpečnosť Slovenskej republiky, takéto vyjadrenie je súčasťou azylového spisu.

58. Čo sa týka rozsudku Nejvyššího správního soudu České republiky č. j. 6Azs 142/2006-58 z 20. júna 2007, spomínaného v návrhu na začatie konania, vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti uvádza, že „... v zmysle našej platnej právnej úpravy by slovenské štátne orgány nemohli pri aplikovaní rovnakej vylučovacej klauzuly, ako je uvedená v predmetnom bode citovaného rozsudku, v rozhodnutí vydanom v konaní o azyle podľa zákona o azyle využiť utajované informácie bez toho, aby sa s nimi neoboznámil účastník konania alebo jeho zástupca. Nie je našim cieľom analyzovať všetky odlišnosti predmetného prípadu s našou právnou úpravou, avšak česká právna úprava napr. neobsahovala obdobné ustanovenie ako je náš § 52 ods. 2 zákona o azyle, čo znamenalo, že mali pri vydaní rozhodnutia postupovať podľa § 47 zákona č. 71/1967 Sb. správního řádu (platnom v čase rozhodovania) a v rozhodnutí jasne uviesť dôvody, ktoré viedli k takémuto rozhodnutiu.“.

59. Vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti ďalej konštatuje, že v rámci konania o udelenie azylu v prípade zamietnutia žiadosti o udelenie azylu ako neprípustnej

podľa § 11 zákona o azyle, zamietnutia žiadosti o udelenie azylu ako zjavne neopodstatnenej podľa § 12 zákona o azyle, neudelenia azylu podľa § 13 ods. 1 až 4 a ods. 5 písm. b) zákona o azyle, neposkytnutia doplnkovej ochrany podľa § 13c ods. 1 a 2 písm. a) až c) a ods. 3 a 4 zákona o azyle musia byť rozhodnutia riadne odôvodnené, čo znamená, že aj v prípade existencie určitej utajovanej skutočnosti, ktorá má, resp. môže mať vplyv na predmetné konanie, neprichádza do úvahy použitie tejto utajovanej skutočnosti, ak sa s ňou nemohol oboznámiť účastník konania, resp. jeho zástupca (advokát). Pri použití § 52 ods. 2 zákona o azyle je riadnym odôvodnením rozhodnutia konštatovanie, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky, pričom samotné dôvody na takéto rozhodnutie sú vo väčšine prípadov uvedené len v utajovanej písomnosti.

60. Podľa vlády zastúpenej ministerstvom spravodlivosti:

«V konaní o udelenie azylu je možné použiť ustanovenie § 52 ods. 2 zákona o azyle len v prípade:

„• neudelenia azylu podľa § 13 ods. 5 písm. a) - „Ministerstvo neudelí azyl podľa § 10 aj vtedy, ak žiadateľa možno odôvodnene považovať za nebezpečného pre bezpečnosť Slovenskej republiky“ (§ 10 - udelenie azylu na účel zlúčenia rodiny),

• neposkytnutia doplnkovej ochrany podľa § 13c ods. 2 písm. d) - „Ministerstvo ďalej neposkytne doplnkovú ochranu, ak je dôvodné podozrenie, že žiadateľ predstavuje nebezpečenstvo pre bezpečnosť Slovenskej republiky“.

V konaní o odňatie azylu je možné použiť ustanovenie § 52 ods. 2 zákona o azyle len v prípade odňatia azylu podľa § 15 ods. 3 písm. a) - „Ministerstvo odníme azyl udelený podľa § 9 alebo § 10 aj vtedy, ak azylanta možno odôvodnene považovať za nebezpečného pre bezpečnosť Slovenskej republiky“ (§ 10 - udelenie azylu na účel zlúčenia rodiny, § 9 - udelenie azylu z humanitných dôvodov). To znamená, že § 52 ods. 2 zákona o azyle je nepoužiteľný v prípadoch udelenia azylu z dôvodu prenasledovania (§ 8 zákona o azyle) a v prípadoch odňatia azylu udeleného z dôvodu prenasledovania (§ 15 zákona o azyle).

V konaní o zrušenie doplnkovej ochrany je možné použiť ustanovenie § 52 ods. 2 zákona o azyle len v prípade zrušenia doplnkovej ochrany podľa § 15b ods. 1 písm. b) z dôvodu podľa § 13c ods. 2 písm. d) a v konaní o predĺženie doplnkovej ochrany len v prípade nepredĺženia doplnkovej ochrany podľa § 20 ods. 3 z dôvodu podľa § 13c ods. 2 písm. d).

Dočasnému útočisku sa na účely tohto stanoviska nie je potrebné bližšie venovať, nakoľko inštitút dočasného útočiska nebol v Slovenskej republike aplikovaný od roku 1999 a je len veľmi malý predpoklad, že bude ešte vôbec niekedy použitý (v zmysle § 29 ods. 2 zákona o azyle Vláda v súlade s rozhodnutím Rady Európskej únie určí začiatok, podmienky a skončenie dočasného útočiska a vyčlení finančné prostriedky na úhradu výdavkov spojených s poskytovaním dočasného útočiska).»

61. Vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti nepovažuje za najvhodnejšie porovnávanie osobitnej úpravy sprístupňovania utajovaných informácií v iných členských štátoch Európskej únie s našou právnou úpravou bez dôsledného zhodnotenia našej právnej úpravy a jej aplikácie v praxi. Čo sa týka rozsudku Súdneho dvora EÚ C-300/11, ktorý sa týka výkladu čl. 30 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/83/ES, poukazujeme na skutočnosť, že smernica 2013/32/EÚ na rozdiel od citovanej smernice obsahuje osobitné ustanovenie, ktoré sa týka aj utajovaných skutočností a prístupu k nim. K tomu dodáva, že navrhovateľ sa v návrhu na začatie konania venuje aj právnej úprave niektorých členských štátov Európskej únie, zdá sa však, že právnou úpravou prístupu k utajovaným skutočnostiam obsiahnutú v § 35 ods. 3 zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 215/2004 Z. z.“) opomenul, resp. nebral vôbec do úvahy. Pritom vyhodnotenie, resp. analýza účelnosti predmetného ustanovenia zákona o ochrane utajovaných skutočností je pre hodnotenie súladu § 52 ods. 2 zákona o azyle s príslušnými ustanoveniami ústavy, dohovoru a charty, uvedenými v bode 1 návrhu na začatie konania, podstatná.

62. Podľa stanoviska vlády zastúpenej ministerstvom spravodlivosti:

«Nie je možné hodnotiť ustanovenie § 52 ods. 2 zákona o azyle samostatne, bez toho, aby sa brali do úvahy aj ostatné právne predpisy Slovenskej republiky. Ak odhliadneme od práva sudcu oboznámiť sa s utajovanou skutočnosťou (§ 34 zákona č. 215/2014 Z. z.), kľúčovým ustanovením zostáva § 35 ods. 3 zákona č. 215/2004 Z. z., podľa ktorého „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.

Absenciu hodnotenia aplikovateľnosti § 35 ods. 3 zákona č. 215/2004 Z. z. je možné považovať za vážny nedostatok návrhu na začatie konania, nakoľko je vhodné zistiť, či účastníci konania o azyle pri využití § 52 ods. 2 zákona o azyle mali možnosť uplatňovať svoje práva prostredníctvom zvoleného advokáta. Podotýkame, že v zmysle § 17a ods. 1 zákona o azyle „Účastník konania, jeho zákonný zástupca a opatrovník sa môže dať zastupovať advokátom alebo iným zástupcom, ktorého si zvolí; iným zástupcom môže byť len fyzická osoba s plnou spôsobilosťou na právne úkony alebo Centrum právnej pomoci.8c) V tej istej veci môže mať osoba uvedená v prvej vete len jedného zvoleného zástupcu.“ V prípade „negatívneho“ rozhodnutia vydaného v konaní o azyle je možné využiť služby Centra právnej pomoci za podmienok uvedených v zákone č. 327/2005 Z. z. o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi a o zmene a doplnení zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení zákona č. 8/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov. Centrum právnej pomoci poskytuje právnu pomoc podľa citovaného zákona svojimi zamestnancami, určenými advokátmi a mediátormi.

Z judikatúry tak vnútroštátnej ako aj európskej vyplýva, že garantom spravodlivého súdneho procesu je súd. V ústavnom systéme Slovenskej republiky je ochrana ľudských práva základných slobôd v prvom rade úlohou súdov, a to tak všeobecných, ako aj Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“). Osobitne možno zdôrazniť povinnosť všetkých súdov chrániť jednotlivcov pred zásahmi verejnej moci. Ak je súd oboznámený s dôkazmi, ktoré sa účastník konania nedozvedel z dôvodu, že išlo o utajované skutočnosti, možno konštatovať, že rozhodovací proces vyhovel, tak ako to len bolo možné, požiadavkám kontradiktórnosti a rovnosti zbrani a že bol sprevádzaný zárukami spôsobilými chrániť záujmy účastníka konania.»

63. V súvislosti s otázkou kontradiktórnosti vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti dáva do pozornosti nález ústavného súdu č. k. IV. ÚS 308/2011-90, z ktorého vyberá konštatovanie, že „Ústavný súd však nezistil porušenie základného práva na rovnosť

účastníkov v konaní podľa čl. 47 ods. 3 ústavy a čl. 37 ods. 3 listiny v spojení s čl. 12 ods. 1 ústavy postupom najvyššieho súdu v konaní vedenom pod sp. zn. 10 Sža/10/2010 a jeho rozsudkom z 12. januára 2011. Správne konanie nie je kontradiktórnym konaním rovnako ako rozhodovanie v správnom súdnictve vzhľadom na to, že jeden z účastníkov konania v správnom súdnictve je vždy orgán verejnej moci, ktorý rozhodoval o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, pričom predmetom konania pred správnym súdom je v zásade preskúmanie zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy. Vzhľadom na toto špecifikum správneho konania, ako aj správneho súdnictva v danom prípade ústavný súd dospel k záveru, že sťažovateľ porušenie svojho základného práva na rovnosť účastníkov v konaní nepreukázal, a preto ústavný súd tejto časti sťažnosti nevyhovel (bod 4 výroku nálezu).“.

64. Vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti upriamuje pozornosť aj na rozhodnutie ústavného súdu, ktorým zamietol sťažnosť na porušenie ústavných práv p. Aslama Khana, štátneho občana Pakistanskej islamskej republiky (sp. zn. II. ÚS 480/2014). Podľa vlády zastúpenej ministerstvom spravodlivosti *„V tomto prípade nejde o konanie podľa zákona o azyle, ale podstatou veci bolo posúdenie ústavnosti právnej situácie, v ktorej sťažovateľ - cudzinec - nemôže procesné pred nezávislým súdom oponovať tvrdeniu Slovenskej informačnej služby a príslušného policajného útvaru, že jeho trvalý pobyt na území Slovenskej republiky je nebezpečný pre Slovenskú republiku - t. j. pri svojom pobyte ohrozí bezpečnosť štátu, verejný poriadok alebo verejné zdravie. Ťažiskom sťažovateľových námietok je čl. 48 ods. 2 ústavy, ktorý zakotvuje právo každého, aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom.“.*

65. Vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti dodáva:

«Ústavný súd konštatoval, že zákony, ktoré konkretizujú ústavné hodnoty, môžu modifikovať rozsah aplikácie čl. 48 ods. 2 ústavy. V predmetnej veci zákon dokonca vylučuje vykonávanie dôkazov pochádzajúcich od Slovenskej informačnej služby, a preto je aj vylúčená možnosť vyjadrenia sa k nim. Vyjadrenie od Slovenskej informačnej služby možno dokonca vnímať ako zákonnú podmienku, ktorá nepodlieha dokazovaniu, a je teda mimo režim čl. 48 ods. 2 ústavy.

Dikcia relevantných zákonných ustanovení je natoľko jednoznačná, že neumožňuje taký posun výkladu smerom k procesným článkom ústavy, aby sa sťažovateľ mohol kontradiktórne konfrontovať s poznatkami v správach Slovenskej informačnej služby.

Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) a ústavný súd vo svojej rozhodovacej činnosti našli zákonný priestor pre širšiu súdnu ochranu pozície cudzincov. Týmto miestom prieniku je ustanovenie zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov umožňujúce sudcom oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami a taktiež advokátom so súhlasom riaditeľa Slovenskej informačnej služby a pod podmienkou mlčanlivosti. Napríklad v rozhodnutí sp. zn. I Sža 39/2010 sa krajský súd oboznámil s utajovanými informáciami a zrušil rozhodnutie policajného útvaru, pretože tento sa uspokojil len s príliš všeobecnými informáciami o cudzincovi dodanými Slovenskou informačnou službou.

Súdy konajúce v predmetnej vecí využili možnosť oboznámiť sa s ťažiskovou informáciou a akceptovali ju. Ústavný súd už uviedol (II. ÚS 111/08), že ochrana ľudských práv a základných slobôd je v našom ústavnom systéme v prvom rade úlohou súdov, a to tak všeobecných súdov, ako aj ústavného súdu. Osobitne možno ešte zvýrazniť povinnosť všetkých súdov chrániť jednotlivcov pred zásahmi verejnej moci. V preskúmvanej veci sa všeobecné súdy iniciatívne nevyhýbali oboznámeniu sa s utajenými skutočnosťami, a tak poskytli vertikálnu ochranu sťažovateľovi. Realizovali to síce bez možnosti sťažovateľa oponovať, ale ako už bolo uvedené, zákon oponovanie neumožňuje.

Názor vyplývajúci z judikátu II. ÚS 480/2014 potvrdzuje aj judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorý v rámci svojej rozhodovacej činnosti konštatoval, že právo na oznámenie relevantných dôkazov nie je právom absolútnym. Ide napr. o rozhodnutie vo veci Rowe a Davis proti Spojenému kráľovstvu, Fitt proti Spojenému kráľovstvu, Jasper proti Spojenému kráľovstvu. V týchto judikátoch sa uvádzajú nasledovné právne závery Európskeho súdu pre ľudské práva:

- právo na oznámenie všetkých dôkazov nie je absolútne,*
- ak sú sledované legitímne ciele ako je ochrana národnej bezpečnosti, právo na oznámenie všetkých dôkazov môže podliehať obmedzeniam,*
- za určitých okolností môže byť vo verejnom záujme vylúčená dotknutá osoba a jej právny zástupca z konania o zverejnení dôkazov,*

- v niektorých prípadoch môže byť nevyhnuté zatajiť dotknutej osobe ako aj právnenému zástupcovi určité dôkazy,
- procesné záruky obmedzenia oznámenia dôkazov vykonáva súd,
- súdy posudzujú tieto obmedzenia aj z hľadiska prípadného rozporu so spravodlivosťou, resp. rovného postavenia účastníkov v sporovom konaní,
- súd nenahrádza správnu úvahu správneho orgánu, súd preskúmava, či rozhodnutie nevybočilo z medzí a z hľadísk ustanovených zákonom. Súd neposudzuje účelnosť a vhodnosť správneho rozhodnutia. Správny orgán vlastnou myšlienkovou činnosťou posudzuje vykonané dôkazy z hľadiska ich závažnosti (pravdivosti a dôležitosti) pre rozhodnutie. (1 S 94/05-25 KS v BA, 4 Sž 38/03 NS SR).

Ďalej uvádzame rozsudok najvyššieho súdu 1Sža/51/2014, ktorým potvrdil rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 6S/141/2013-55 zo dňa 19. 09. 2014, v ktorom sa žalobca, okrem iného, odvolával na právo na spravodlivé súdne konanie - nemohol sa vyjadriť ku skutočnostiam podstatným pre rozhodnutie vo veci a nemal možnosť oboznámiť sa s obsahom utajovanej informácie Slovenskej informačnej služby. Najvyšší súd po oboznámení sa s obsahom utajovanej písomnosti Slovenskej informačnej služby dospel k názoru, že je dostatočne konkrétna a podklady, na základe ktorých Slovenská informačná služba vydala stanovisko, že žalobca pri svojom pobyte ohrozí bezpečnosť štátu, sú udržateľné.

V tejto súvislosti uvádzame aj ďalšiu judikatúru súdov Slovenskej republiky vo veciach rozhodovania v konaní o pobyte, napr. na rozsudok Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 2 S 338/10-91, podľa ktorého je plne postačujúce, cit. „ak správny orgán uvedie v dôvodoch rozhodnutia iba skutočnosť, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky za predpokladu, že policajt, ktorý koná vo veci pobytu, je s konkrétnymi zisteniami SIS dostatočne oboznámený (rozsudok NS SR sp. zn. 1 Sža/39/2010). V danom prípade, ako už súd uviedol, bol s relevantnou utajovanou skutočnosťou oboznámený jednak správny orgán konajúci vo veci a tiež následne aj konajúci súd.“ „Podstatnou skutočnosťou stále podľa názoru súdu zostáva, že zo spisu správneho orgánu, a napokon aj zo súdneho spisu je zrejmé, na základe čoho príslušné správne orgány rozhodovali, aj keď bez explicitne uvedeného dôvodu v odôvodnení rozhodnutia.“»

66. Podľa názoru vlády zastúpenej ministerstvom spravodlivosti právo na účinný opravný prostriedok – spravodlivé súdne konanie vo veciach azylu v prípade využitia

utajovaných skutočnosti a aplikácie § 52 ods. 2 zákona o azyle je zabezpečené. Súdny Slovenskej republiky ako nezávislé orgány rozhodujúce o opravných prostriedkoch vo veciach azylu (v súčasnosti správne žaloby, kasačné sťažnosti) majú v rámci preskúmavacieho konania prístup k utajovaným skutočnostiam, pričom je tu tiež ustanovenie § 35 ods. 3 zákona č. 215/2004 Z. z.

67. V závere vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti uvádza:

„V prípade, ak bezpečnostné zložky zistia, že žiadateľ je nebezpečný pre bezpečnosť SR, uvedenej osobe je, podľa nášho názoru, v dostatočnej miere zabezpečené právo na spravodlivé súdne konanie. Ustanovenie § 52 ods. 2 zákona č. 480/2002 Z. z. nie je v rozpore so zásadou rovnosti účastníkov ani s právom účastníka na spravodlivé konanie. Skutočnosť, že účastníkovi konania nie je daná možnosť oboznámiť sa s dôkazmi, ktoré požívajú ochranu podľa zákona č. 215/2004 Z. z., a teda nemá možnosť vyjadriť sa k nim, neznamená, že účastníkovi nie je poskytnutá ochrana jeho práv podľa ústavy Slovenskej republiky, resp. podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a Charty základných práv Európskej únie. Ako vyplýva z judikatúry tak vnútroštátnej ako aj európskej, garantom spravodlivého súdneho procesu je súd. Ak je súd oboznámený s dôkazmi, ktoré sa účastník konania nedozvedel z dôvodu, že išlo o utajované skutočnosti, možno konštatovať, že rozhodovací proces vyhovelo, tak ako to len bolo možné, požiadavkám kontradiktórnosti a rovnosti zbrani a že bol sprevádzaný zárukami spôsobilými chrániť záujmy účastníka konania. Súd je nezávislým a nestranným orgánom a vychádzajúc z názoru Európskeho súdu pre ľudské práva právo na oznámenie všetkých dôkazov nie je absolútne, a ak sú sledované legitímne ciele, ako je ochrana národnej bezpečnosti, právo na oznámenie všetkých dôkazov môže podliehať obmedzeniam. Súdny aktívne využívajúce svoje právo na oboznámenie sa s utajovanými skutočnosťami sú dostatočnou zárukou, že v prípade rozhodnutí vydaných podľa zákona o azyle a použití § 52 ods. 2 tohto zákona, riadne, objektívne a nestranne posúdia zákonnosť vydaného rozhodnutia. Súdnymi rozhodnutiami bolo konštatované, že legitimita zásahov do dotknutých základných práv jednotlivca v prípade, ak ide o národnú bezpečnosť, nie je spochybnená, avšak tieto zásahy musia byť vedené dosiahnutím legitímneho cieľa a musia sa riadiť zásadou primeranosti a účelnosti. Tieto zásahy alebo opatrenia nesmú zasiahnuť do samotnej podstaty dotknutého práva, nemôžu ho teda spraviť neúčinným.“

68. Na základe už uvedeného sa vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti domnieva, že napadnuté ustanovenie § 52 ods. 2 zákona o azyle je v súlade s označenými ustanoveniami ústavy, dohovoru a charty, a preto navrhujeme, aby ústavný súd rozhodol tak, že návrhu najvyššieho súdu na začatie konania nevyhovuje. Vláda zastúpená ministerstvom spravodlivosti zároveň oznámila ústavnému súdu, že súhlasí, aby ústavný súd upustil od ústneho pojednávania.

III.2 Vyjadrenia najvyššieho súdu

69. Najvyšší súd vo vyjadrení z 5. januára 2017 k stanovisku vlády zastúpenej ministerstvom spravodlivosti uvádza:

«Vláda Slovenskej republiky vo svojom stanovisku zastáva názor, že znenie § 120 ods. 2 ZPC je v súlade so smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území, a to aj s poukazom na judikatúru ESLP (Rowe a Davis v. Spojené kráľovstvo, Fitt v. Spojené kráľovstvo, Jasper v. Spojené kráľovstvo, P. G. a J. H. v. Spojené kráľovstvo).«

Najvyšší súd nespochybňuje závery vyššie uvedených rozhodnutí ESLP, na ktoré poukazuje vláda Slovenskej republiky, a to: „že právo na oboznámenie sa so všetkými dôkazmi nie je absolútnym právom ale môže podliehať určitým obmedzeniam v prípadoch, v ktorých sú sledované legitímne ciele, ako je ochrana národnej bezpečnosti, a že v určitých prípadoch môže byť vo verejnom záujme vylúčená dotknutá osoba a jej právny zástupca z konania o zverejnení dôkazov v niektorých prípadoch môže byť nevyhnutné zatajiť dotknutej osobe, ako aj jej právnenému zástupcovi, určité dôkazy“.

Dôkazom toho je samotná argumentácia najvyššieho súdu obsiahnutá v odôvodnení podaného návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov (ďalej len návrh na začatie konania), v ktorom najvyšší súd poukazuje okrem iného aj na závery rozsudku ESLP vo veci At Nashif proti Bulharsku C. G. a ostatní proti Bulharsku, z 24.07.2008, sťažnosť č. 1365/07, v ktorých ESLP uznal, že v niektorých prípadoch môžu existovať dôvody národnej bezpečnosti, ktoré môžu viesť k určitým procesným obmedzeniam vo vzťahu k nesprístupneniu dôkazov.

Najvyšší súd však rovnako ako v podanom návrhu na začatie konania dáva do pozornosti, že podľa uvedeného rozsudku ESLP, tieto obmedzenia nemôžu zasiahnuť do práva dotknutej osoby na účinný opravný prostriedok, ktoré nesmie byť ten formálne.

Najvyšší súd v súvislosti s názorom vlády Slovenskej republiky, ktorá znenie § 120 ods. 2 ZPC považuje za súladné s čl. 12 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES, a to s poukazom na závery citovaných rozsudkov, (ktorými LSLP konštatoval, že v určitých prípadoch môže byť vo verejnom záujme vylúčená dotknutá osoba a jej právny zástupca z konania o zverejnení dôkazov v niektorých prípadoch môže byť nevyhnutné zatajiť dotknutej osobe, ako aj jej právnomu zástupcovi, určité dôkazy), opätovne poukazuje na rozsudok v prípade Al-Nashif proti Bulharsku, v ktorom ESLP priamo konštatoval: „Aj tam, kde je národná bezpečnosť v ohrození, koncept zákonnosti a vlády zákona v demokratickej spoločnosti vyžaduje, aby opatrenia ovplyvňujúce základné práva podliehali istej forme kontradiktórneho konania pred nezávislým orgánom oprávneným posúdiť dôvody rozhodnutia a príslušné dôkazy, v prípade potreby s primeranými procesnými obmedzeniami na použitie utajovaných informácií. Jednotlivec musí byť schopný napadnúť tvrdenie exekutívy, že národná bezpečnosť je v ohrození. Zatiaľ čo posúdenie exekutívy, čo predstavuje hrozbu pre národnú bezpečnosť, bude prirodzene podstatne dôležité, nezávislý orgán musí byť schopný reagovať v prípadoch, keď uplatnenie tohto konceptu nemá žiadny primeraný základ vo faktoch alebo keď odhalí výklad „národnej bezpečnosti“, ktorý je nezákonný alebo v rozpore so zdravým rozumom a arbitrárny“.»

70. V tejto súvislosti najvyšší súd dáva opätovne do pozornosti rozsudok ESLP vo veci Nolan a K. proti Rusku z 12. februára 2009, sťažnosť č. 2512/04, v ktorom ESLP konštatoval: «... aj keď sa jedná o národnú bezpečnosť, princípy zákonnosti a právneho štátu v demokratickej spoločnosti vyžadujú, aby opatrenia, ktoré majú dopad na základné ľudské práva podliehali určitej forme konania pred nezávislým orgánom príslušným na preskúmanie dôvodov rozhodnutia a relevantných dôkazov v prípade potreby s príslušnými procesnými obmedzeniami a použitie utajovanej informácie. Jednotlivec musí byť schopný napadnúť tvrdenie výkonnej moci, že národná bezpečnosť je „v stávke“ (je ohrozená).»

71. K argumentácii vlády, ktorou poukazuje na závery rozsudku Súdneho dvora vo veci sp. zn. C-300/11 (rozsudok ZZ proti Secretary of State for the Home Department, C-300/11, EU:C:2013:363), najvyšší súd uvádza:

«... východiská pre uvažovanie najvyššieho súdu v prejednávanej veci, v ktorých senát videl okrem iného aj rozpor ustanovenia § 120 ods. 2 ZPC s čl. 47 Charty, vychádzali práve z uvedeného rozhodnutia Veľkej komory Súdneho dvora Európskej únie o predbežnej otázke v prípade ZZ proti Secretary of State for the Home Department, C-300/11, rozsudok zo 4. júna 2013.

Kým vláda Slovenskej republiky na podporu svojho stanoviska, ktorým návrhu na začatie konania navrhuje nevyhovieť z uvedeného rozhodnutia Súdneho dvora Európskej Únie (ďalej len Súdny dvor) odkazuje len na dielčí názor Súdneho dvora týkajúci sa konštatovania, že: „... za určitých okolnosti môže zverejnenie týchto dôkazov priamo a konkrétne ohroziť bezpečnosť štátu, pretože môže napríklad ohroziť život, zdravie alebo slobodu osôb alebo odhaliť vyšetrovacie metódy vnútroštátnych vyšetrovacích orgánov a tým vážne narušiť splnenie budúcich úloh týchto orgánov, prípadne im v nich úplne zabrániť. V prípade, ak príslušný vnútroštátny orgán dotknutej osobe nesprístupní presné a úplné dôvody, aby príslušný vnútroštátny súd zabezpečil, že sa to obmedzí na nevyhnutnú mieru a že sa dotknutej osobe v každom prípade oznámi podstata týchto dôvodov spôsobom, pri ktorom sa zohľadní nevyhnutný dôverný charakter dôkazov“, najvyšší súd dáva do pozornosti, že v dôvodoch podaného návrhu na začatie konania predmetný rozsudok Súdneho dvora analyzoval komplexne, pričom vládou citovaný dielčí názor Súdneho dvora zahrnul do svojej argumentácie na podporu svojho názoru o existencii pochybnosti nielen o ústavnosti, ale aj rozpornosti ustanovení § 120 ods. 2 zákona ZPC s čl. 47 Charty základných práv Európskej únie.»

72. V závere najvyšší súd uvádza, že pokiaľ vláda Slovenskej republiky vo svojom stanovisku poukazuje na právny názor najvyššieho súdu v rozsudkoch sp. zn. 10 Sža 23/2015 z 26. augusta 2015 a sp. zn. 1 Sža 51/2014 z 19. januára 2016, argumentujúc, že «v predmetných rozsudkoch „najvyšší súd nenašiel zákonný priestor pre širšiu súdnu ochranu pozície cudzincov“, najvyšší súd musí zdôrazniť, že ako vyplýva aj z uvedených rozhodnutí», najvyšší súd musel vychádzať z prezumpcie ústavnosti zákona o pobyte cudzincov (konkrétne jeho ustanovenia § 120 ods. 2), keďže rozhodnutia boli

vydané potom, ako bol návrh verejnej ochrankyne práv zo 14. júla 2014 na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy, v ktorom žiadala ústavný súd o vyslovenie nesúladu ustanovenia § 120 ods. 2 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru a čl. 14 ods. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach), uznesením ústavného súdu č. k. PL. ÚS 40/2014-19 zo 17. decembra 2014 odmietnutý ako neprípustný.

Z dôvodov podrobne uvedených v podanom návrhu na začatie konania, ktorých sa najvyšší súd v plnom rozsahu pridrižiava, preto najvyšší súd trvá na svojom návrhu z 24. mája 2016.

73. Vo vyjadrení z 11. mája 2018 k stanovisku vlády zastúpenej ministerstvom spravodlivosti najvyšší súd uvádza:

«Vláda Slovenskej republiky v stanovisku navrhla nevyhovieť návrhu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky na začatie konania o vyslovenie rozporu ustanovenia § 52 ods. 2 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o azyle“) s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1, ods. 2 a čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 46 ods. 1, ods. 2, čl. 47 ods. 3 a s čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 6 ods. 1, s čl. 13 v spojení s čl. 8 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a s čl. 47 Charty základných práv Európskej únie.

Vláda Slovenskej republiky vo svojom stanovisku zastáva názor, že znenie § 52 ods. 2 zákona o azyle je v súlade so Smernicou Rady 2005/85/ES z 01. decembra 2005 o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca ako aj so Smernicou Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (prepracované znenie), a že výpočet rozhodnutí, v ktorých sa v odôvodnení uvádza iba skutočnosť, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky, svedčí o skutočnosti, že predkladateľ pristúpil k takémuto riešeniu len v nevyhnutnej miere, vo veľmi obmedzených prípadoch. Podľa vlády SR ide len o prípady, ak je dôvodné podozrenie, že osoba predstavuje nebezpečenstvo pre SR alebo osobu možno odôvodnene považovať za nebezpečnú pre bezpečnosť. Z dôvodových správ je možné podľa vlády SR vyvodiť, že zákonodarca prijal uvedenú úpravu z dôvodu zabezpečenia ochrany utajovaných skutočností, bez podrobnejšieho odôvodnenia. Vláda SR

poukázala na to, že v prípade, ak ide o rozhodnutie migračného úradu uvedené v §52 ods.2 zákona o azyle a migračný úrad rozhoduje na základe utajovaných skutočností, je súčasťou azylového spisu úradný záznam. V tomto úradnom zázname sa uvádza, že migračnému úradu bolo doručené vyjadrenie Slovenskej informačnej služby v zmysle § 19a ods. 8 a nakoľko uvedené vyjadrenie s predmetnou informáciou podlieha utajeniu v zmysle zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností, nie je súčasťou spisového materiálu žiadateľa o udelenie azylu, ale je evidované na migračnom úrade v osobitnej evidencii utajovaných skutočností. Predmetný úradný záznam je súčasťou správneho spisu aj v prípade, ak nejde o rozhodnutie uvedené v § 52 ods. 2 zákona o azyle.

V prípade, ak Slovenska Informačná služba zaslala vyjadrenie v tom zmysle, že cudzinec nepredstavuje nebezpečenstvo pre bezpečnosť Slovenskej republiky, takéto vyjadrenie je súčasťou azylového spisu.

V prípade, ak bezpečnostné zložky zistia, že žiadateľ je nebezpečný pre bezpečnosť SR, uvedenej osobe je podľa názoru vlády SR v dostatočnej miere zabezpečené právo na spravodlivé konanie a ustanovenie § 52 ods. 2 zákona o azyle nie je v rozpore so zásadou rovnosti účastníkov ani s právom na spravodlivé konanie. Súdny aktívne využíva svoje právo na oboznámenie sa s utajovanými skutočnosťami a sú dostatočnou zárukou, že v prípade rozhodnutí vydaných podľa zákona o azyle a použití § 52 ods. 2 tohto zákona riadne, objektívne a nestranne posúdia zákonnosť vydaného rozhodnutia.

Najvyšší súd tento názor nezdieľa a na podporu svojho stanoviska odkazuje na judikatúru ESLP a SD EÚ, z ktorej svoje závery čerpal a na ktoré v podrobnostiach odkazuje.»

74. Najvyšší súd uvádza, že nespochybňuje závery vlády, a to, že právo na oboznámenie sa so všetkými dôkazmi nie je absolútnym právom, ale môže podliehať určitým obmedzeniam v prípadoch, v ktorých sú sledované legitímne ciele, ako je ochrana národnej bezpečnosti, a že v určitých prípadoch môžu byť vo verejnom záujme vylúčená dotknutá osoba a jej právny zástupca z konania o zverejnenie dôkazov, v niektorých prípadoch môže byť nevyhnutné zatajiť dotknutej osobe, ako aj jej právnomu zástupcovi určité dôkazy.

75. Dôkazom toho podľa najvyššieho súdu je samotná argumentácia najvyššieho súdu obsiahnutá v odôvodnení podaného návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov, v ktorom poukazuje okrem iného aj na závery rozsudku ESĽP vo veci Al Nashif proti Bulharsku, C. G. a ostatní proti Bulharsku z 24. júla 2008, sťažnosť č. 1365/07, v ktorých ESĽP uznal, že v niektorých prípadoch môžu existovať dôvody národnej bezpečnosti, ktoré môžu viesť k určitým procesným obmedzeniam vo vzťahu k nesprístupneniu dôkazov. Najvyšší súd však dáva do pozornosti, že „podľa uvedeného rozsudku ESĽP, tieto obmedzenia nemôžu zasiahnuť do práva dotknutej osoby na účinný opravný prostriedok, ktoré nesmie byť len formálne“.

76. V súvislosti s názorom vlády, ktorá napadnuté ustanovenie § 52 ods. 2 zákona o azyle považuje za súladné s citovanými smernicami Európskeho parlamentu a Rady, najvyšší súd dáva do pozornosti, že závery citovaných rozsudkov ESĽP v predloženom návrhu, ktorými ESĽP konštatoval, že v určitých prípadoch môžu byť vo verejnom záujme vylúčená dotknutá osoba a jej právny zástupca z konania o zverejnení dôkazov, v niektorých prípadoch môže byť nevyhnutné zatajiť dotknutej osobe, ako aj jej právnomu zástupcovi určité dôkazy, pričom opätovne poukazuje na rozsudok v prípade Al-Nashif proti Bulharsku, v ktorom ESĽP priamo konštatoval: «Aj tam, kde je národná bezpečnosť v ohrození, koncept zákonnosti a vlády zákona v demokratickej spoločnosti vyžaduje, aby opatrenia ovplyvňujúce základné práva podliehali istej forme kontradiktórneho konania pred nezávislým orgánom oprávneným posúdiť dôvody rozhodnutia a príslušné dôkazy v prípade potreby s primeranými procesnými obmedzeniami na použitie utajovaných informácií. Jednotlivec musí byť schopný napadnúť tvrdenie exekutívy, že národná bezpečnosť je v ohrození. Zatiaľ čo posúdenie exekutívy, čo predstavuje hrozbu pre národnú bezpečnosť, bude prirodzene podstatne dôležité, nezávislý orgán musí byť schopný reagovať v prípadoch, keď uplatnenie tohto konceptu nemá žiadny primeraný základ vo faktoch alebo keď odhalí výklad „národnej bezpečnosti“, ktorý je nezákonný alebo v rozpore so zdravým rozumom a arbitrárny.»

77. Najvyšší súd dáva v tejto súvislosti opätovne do pozornosti rozsudok ESĽP v prípade Nolan a K. proti Rusku z 12. februára 2009, sťažnosť č. 2512/04, v ktorom ESĽP konštatoval: «... aj keď sa jedná o národnú bezpečnosť, princípy zákonnosti a právneho

štátu v demokratickej spoločnosti vyžadujú, aby opatrenia, ktoré majú dopad na základné ľudské práva podliehali určitej forme konania pred nezávislým orgánom príslušným na preskúmanie dôvodov rozhodnutia a relevantných dôkazov v prípade potreby s príslušnými procesnými obmedzeniami a použitie utajovanej informácie. Jednotlivec musí byť schopný napadnúť tvrdenie výkonnej moci, že národná bezpečnosť je „v stávke“ (je ohrozená).»

78. Najvyšší súd k argumentácii vlády, ktorou poukazuje na závery rozsudku Súdneho dvora vo veci sp. zn. C-300/11 (rozsudok ZZ proti Secretary of State for the Home Department, C-300/11, EU:C:2013:363), uvádza, že „východiská pre uvažovanie najvyššieho súdu v prejednávanej veci, v ktorých senát videl okrem iného aj rozpor ustanovenia § 52 ods. 2 zákona o azyle s čl. 47 Charty, vychádzali práve z uvedeného rozhodnutia Veľkej komory Súdneho dvora Európskej únie o predbežnej otázke v prípade ZZ proti Secretary of State for the Home Department, C-300/11, rozsudok zo 04. júna 2013. Kým vláda Slovenskej republiky na podporu svojho stanoviska, ktorým návrhu na začatie konania navrhuje nevyhovieť, poukazuje na to, že predmetné rozhodnutie Súdneho dvora Európskej Únie (ďalej len Súdny dvor) sa týka výkladu čl. 30 ods. 2 smernice 2004/83/ES, pričom vláda poukazuje na skutočnosť, že smernica 2013/32 EÚ na rozdiel od citovanej smernice obsahuje osobitné ustanovenie, ktoré sa týka aj utajovaných skutočností, najvyšší súd dáva do pozornosti, že v dôvodoch podaného návrhu na začatie konania predmetný rozsudok Súdneho dvora analyzoval komplexne, pričom vládou spochybňujúci názor nebol ničím konkrétnym podložený. Naopak najvyšší súd závery spomenutého rozsudku Súdneho dvora zahrnul do svojej argumentácie na podporu svojho názoru o existencii pochybností nielen o ústavnosti, ale aj rozpornosti ustanovení § 52 ods. 2 zákona o azyle s čl. 47 Charty základných práv Európskej únie.“.

79. Napokon pokiaľ vláda Slovenskej republiky vo svojom stanovisku poukazuje na právne názory najvyššieho súdu v rozsudkoch sp. zn. 10 Sža 51/2014 a sp. zn. 1 Sža 39/2010, argumentujúc, že v predmetných rozsudkoch „najvyšší súd poskytol širšiu súdnu ochranu pozície cudzincov a v rozhodnutí sp. zn. 1Sža 39/2010 dokonca po oboznámení s obsahom utajovanej informácie SIS dospel k záveru, že je dostatočne konkrétna a podklady, na základe ktorých SIS vydala stanovisko, že žalobca pri svojom pobyte ohrozil bezpečnosť štátu sú udržateľné, najvyšší súd musí zdôrazniť, že ako vyplýva

aj z uvedených rozhodnutí“, musel vychádzať z prezumpcie ústavnosti zákona o azyle (konkrétne jeho ustanovenia § 52 ods. 2), keďže rozhodnutia boli vydané predtým, ako bol podaný návrh najvyššieho súdu na vyslovenie nesúladu ustanovenia § 52 ods. 2 zákona o azyle s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 46 ods. 1, ods. 2, čl. 47 ods. 3 a s čl. 48 ods. 2 ústavy, s čl. 6 ods. 1, s čl. 13 v spojení s čl. 8 ods. 1 dohovoru a s čl. 47 charty.

80. Vzhľadom na uvedené a z dôvodov uvedených v podanom návrhu na začatie konania, ktorých sa najvyšší súd v plnom rozsahu pridržiava, najvyšší súd trvá na svojom návrhu, ktorým navrhol, aby ústavný súd vydal nález, ktorým vysloví, že ustanovenie § 52 ods. 2 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov je v rozpore s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1, ods. 2 a čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3 a s čl. 48 ods. 2 ústavy, s čl. 6 ods. 1, s čl. 13 v spojení s čl. 8 ods. 1 dohovoru a s čl. 47 charty.

IV.

Znenie napadnutej právnej úpravy a dotknutých ustanovení ústavy, dohovoru a charty

81. Podľa § 120 ods. 2 zákona o pobyte cudzincov policajný útvar uvedie v odôvodnení rozhodnutia iba skutočnosť, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky, ak ide o rozhodnutie

a) o zamietnutí žiadosti o udelenie prechodného pobytu podľa § 33 ods. 6 písm. b), ak je dôvodné podozrenie, že štátny príslušník tretej krajiny pri svojom pobyte ohrozí bezpečnosť štátu,

b) o zrušení prechodného pobytu podľa § 36 ods. 1 písm. b), ak je dôvodné podozrenie, že štátny príslušník tretej krajiny pri svojom pobyte ohrozí bezpečnosť štátu,

c) o zamietnutí žiadosti o vydanie modrej karty podľa § 39 ods. 1 písm. c), ak je štátny príslušník tretej krajiny hrozbou pre bezpečnosť štátu,

d) o zamietnutí žiadosti o obnovenie modrej karty alebo o odňatí modrej karty podľa § 41 ods. 1 písm. d), ak je držiteľ modrej karty hrozbou pre bezpečnosť štátu,

e) o zamietnutí žiadosti o udelenie trvalého pobytu podľa § 48 ods. 2 písm. b), ak je dôvodné podozrenie, že štátny príslušník tretej krajiny pri svojom pobyte ohrozí bezpečnosť štátu,

f) o zrušení trvalého pobytu podľa § 50 ods. 1 písm. a), ak je dôvodné podozrenie, že štátny príslušník tretej krajiny pri svojom pobyte ohrozí bezpečnosť štátu,

g) o zamietnutí žiadosti o udelenie dlhodobého pobytu podľa § 54 ods. 2 písm. b), ak je dôvodné podozrenie, že štátny príslušník tretej krajiny ohrozí bezpečnosť štátu,

h) o zrušení tolerovaného pobytu podľa § 61 ods. 1 písm. b), ak štátny príslušník tretej krajiny ohrozuje bezpečnosť štátu,

i) o administratívnom vyhostení podľa § 82 ods. 2 písm. a), ak štátny príslušník tretej krajiny predstavuje vážnu hrozbu pre bezpečnosť štátu, alebo podľa § 82 ods. 2 písm. b), ak štátny príslušník tretej krajiny ohrozuje bezpečnosť štátu.

82. Podľa § 52 ods. 2 zákona o azyle v odôvodnení rozhodnutia ministerstva o neudelení azylu podľa § 13 ods. 5 písm. a), neposkytnutí doplnkovej ochrany podľa § 13c ods. 2 písm. d), odňatí azylu podľa § 15 ods. 3 písm. a), zrušení doplnkovej ochrany podľa § 15b ods. 1 písm. b) z dôvodu podľa § 13c ods. 2 písm. d), nepredĺžení doplnkovej ochrany podľa § 20 ods. 3 z dôvodu podľa § 13c ods. 2 písm. d) a zrušení poskytovania dočasného útočiska podľa § 33 písm. c) sa uvedie iba skutočnosť, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky.

83. Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na žiadnu ideológiu ani náboženstvo.

84. Podľa čl. 12 ods. 1 ústavy ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné.

85. Podľa čl. 12 ods. 2 ústavy 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.

86. Podľa čl. 13 ods. 4 ústavy pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.

87. Podľa čl. 46 ods. 1 ústavy každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

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

89. Podľa čl. 47 ods. 3 ústavy všetci účastníci sú si v konaní podľa odseku 2 (v konaní pred súdom) rovní.

90. Podľa čl. 48 ods. 2 ústavy každý má právo, aby sa jeho vec verejne prerokovala bez zbytočných priet'ahov a v jeho prítomnosti a aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom. Verejnosť možno vylúčiť len v prípadoch ustanovených zákonom.

91. Podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru 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.

92. Podľa čl. 8 ods. 1 dohovoru každý má právo na rešpektovanie svojho súkromného a rodinného života, obydlia a korešpondencie.

93. Podľa čl. 13 dohovoru každý, koho práva a slobody priznané týmto dohovorom boli porušené, má právo na účinný opravný prostriedok pred vnútroštátnym orgánom bez ohľadu na to, že porušenie spôsobili osoby pri plnení ich úradných povinností.

94. Podľa čl. 47 ods. 1 charty každý, koho práva a slobody zaručené právom Únie sú porušené, má za podmienok ustanovených v tomto článku právo na účinný prostriedok nápravy pred súdom.

95. Podľa čl. 47 ods. 2 charty každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom. Každý musí mať možnosť poradiť sa, obhajovať sa a nechať sa zastupovať.

96. Podľa čl. 47 ods. 3 charty právna pomoc sa poskytuje osobám, ktoré nemajú dostatočné prostriedky v prípade, ak je táto pomoc potrebná na zabezpečenie efektívneho prístupu k spravodlivosti.

V.

Právna úprava okolitých štátov súvisiaca s odôvodňovaním rozhodnutia, ktorým nebol poskytnutý azyl, doplnková ochrana alebo nebolo udelené povolenie na pobyt

97. Z analýzy vypracovanej ústavným súdom, predmetom ktorej bola komparácia právnej úpravy a príslušnej judikatúry Rakúskej republiky, Poľskej republiky, Maďarskej republiky, Českej republiky a Nemeckej spolkovej republiky, týkajúcej sa náležitostí odôvodnenia rozhodnutí správnych orgánov v prípadoch neposkytnutia medzinárodnej ochrany alebo neudelenia povolenia na pobyt pre cudzincov z dôvodov národnej bezpečnosti, vyplýva, že právna úprava a judikatúra týkajúca sa odôvodňovania rozhodnutí o neudelení medzinárodnej ochrany a povolenia na pobyt pre cudzincov nie je jednotná.

97.1 Za právnu úpravu podobnú právnej úprave Slovenskej republiky, napadnutú v tomto konaní, možno označiť právnu úpravu Poľskej republiky. Poľská právna úprava v oblasti poskytovania azylu obsahuje ustanovenie (čl. 5 zákona z 13. júna 2003 o poskytovaní ochrany cudzincom na území Poľskej republiky), ktoré umožňuje príslušným správny orgánom ich rozhodnutia o neudelení medzinárodnej ochrany a neudelení povolenia na pobyt odôvodniť len odkazom na národnú bezpečnosť alebo obranu, ako aj ochranu verejnej bezpečnosti alebo poriadku. Rovnako aj právna úprava v oblasti pobytu pre cudzincov na území Poľskej republiky obsahuje ustanovenie (čl. 6 zákona

z 12. decembra 2013 o cudzincoch), ktoré umožňuje štátnemu orgánu, ktorý vydáva rozhodnutie v konaní podľa tohto zákona, zdržať sa formulovania odôvodnenia v časti týkajúcej sa faktických dôvodov, ak je to odôvodnené národnou bezpečnosťou alebo obranou, alebo ochranou verejnej bezpečnosti a poriadku.

97.2 V právnej úprave Maďarskej republiky sa podobné alebo porovnateľné ustanovenia právnej úpravy, ako sú tie, ktoré sú predmetom tohto konania pred ústavným súdom, nepodarilo identifikovať. Výslovnú odpoveď na otázku možnosti odôvodnenia rozhodnutia správneho orgánu o neposkytnutí medzinárodnej ochrany alebo neudelení povolenia na pobyt pre cudzincov len odkazom na národnú bezpečnosť neuviedol ani zástupca Maďarska pri Benátskej komisii. Zákon o azyle neobsahuje žiadne zákonné požiadavky na obsahové náležitosti rozhodnutia správneho orgánu o azyle, avšak na druhej strane neobsahuje ani možnosť správneho orgánu rozhodnutie o neposkytnutí prípadne zrušení azylu neodôvodniť, resp. odôvodniť len odkazom na ohrozenie národnej bezpečnosti. Právnu úpravu pobytu cudzincov na území Maďarskej republiky obsahuje zákon II z roku 2007 o vstupe a pobyte štátnych príslušníkov tretích krajín. Uvedený zákon neobsahuje ustanovenie, ktoré by umožňovalo správnym orgánom vydávať zjednodušené rozhodnutia o neudelení povolenia na pobyt, prípadne takéto rozhodnutia neodôvodňovať, resp. odôvodňovať ich len odkazom na ochranu národnej bezpečnosti.

97.3 Problematika azylu je v právnom poriadku Českej republiky upravená v zákone č. 325/1999 Sb. o azyle v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 325/1999 Sb.“). V konaní podľa tohto zákona sú polícia, spravodajská služba Českej republiky alebo Ministerstvo zahraničných vecí Českej republiky povinné poskytnúť ministerstvu vnútra alebo súdu na ich žiadosť informáciu alebo stanovisko potrebné k zisteniu stavu veci, o ktorom nie sú dôvodné pochybnosti. Odmietnuť splnenie tejto povinnosti môže polícia alebo spravodajská služba len v prípade, ak by tým bolo ohrozené plnenie ich úloh. Ak je obsahom informácie alebo stanoviska skutočnosť, ktorú je nutné v záujme Českej republiky utajovať, nestávajú sa súčasťou spisu. Ministerstvo vnútra však umožní oboznámiť sa s nevyhnutnou časťou obsahu takejto informácie alebo stanoviska len v prípade, ak je podstatná pre rozhodnutie ministerstva vnútra vo veci medzinárodnej ochrany, a to žiadateľovi o udelenie medzinárodnej ochrany a tiež splnomocnencovi, ktorý je oprávnený zoznamovať sa s utajovanými informáciami (§ 87 ods. 1 zákona č. 325/1999 Sb.). Z pohľadu predmetu komparácie je dôležitým ustanovením aj § 9 zákona č. 325/1999 Sb.,

v zmysle ktorého sa (okrem iného aj) na konania o medzinárodnej ochrane aplikuje správny poriadok s určitými výnimkami, ktoré sa však netýkajú odôvodnenia rozhodnutia.

V prípade negatívnych rozhodnutí o poskytnutí medzinárodnej ochrany právna úprava Českej republiky umožňuje žiadateľovi o udelenie medzinárodnej ochrany a tiež splnomocnencovi, ktorý je oprávnený zoznamovať sa s utajovanými informáciami, oboznámiť sa s údajmi, ktoré boli podkladom pre rozhodnutie. Tento záver je podporený aj rozhodnutím Najvyššieho správneho súdu Českej republiky (sp. zn. 6Azs 142/2006 z 20. júna 2007), ktorý uviedol, že principiálne nemožno pripustiť myšlienku, že by adresát verejnoprávneho aktu, ktorý konštituuje jeho práva a povinnosti, nemal možnosť sa zoznámiť s dôvodmi, ktoré k rozhodnutiu viedli. Podľa Najvyššieho správneho súdu Českej republiky dôkazný prostriedok, resp. podklad o ktorého obsahu účastník nemal žiadnu predstavu a o jeho existencii sa dokonca nemohol ani presvedčiť, pretože o ňom v spise, ktorý bol k dispozícii, nebola ani zmienka, už prekročilo podľa presvedčenia Najvyššieho správneho súdu hranicu preskúmateľnosti. Skutočnosť, že jeden z dôkazov, o ktorý sa má rozhodnutie opierať, je utajovanou skutočnosťou v zmysle zákona č. 148/1998 Sb. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (resp. v súčasnosti utajovanou informáciou v zmysle zákona č. 412/2005 Sb. o ochrane utajovaných informácií a o bezpečnostnej spôsobilosti v znení neskorších predpisov), nemôže byť na ujmu realizácie základného práva účastníka konania na to, aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom. Najvyšší správny súd zároveň v rozhodnutí uviedol, že ak by oboznámenie účastníka konania s plným znením utajovanej skutočnosti malo predstavovať popretie základného účelu zákona o utajovaných skutočnostiach, možno podľa názoru Najvyššieho správneho súdu akceptovať, že správny orgán rozhodujúci o verejných subjektívnych právach účastníka konania oboznámi účastníka konania s relevantným obsahom takejto skutočnosti, a to v primeranej forme.

V Českej republike je postup administratívnych orgánov pri odôvodňovaní rozhodnutí podmienený tým, či ide o utajované skutočnosti, čo v prípade ohrozenia národnej bezpečnosti možno predpokladať takmer v každom prípade. Podľa zistených informácií a judikatúry, ako aj z odpovede *liaison officera* z Českej republiky možno dospieť k záveru, že v prípade negatívneho rozhodnutia o pobyte správne orgány majú možnosť v rozhodnutí utajované skutočnosti neuvádzať a podľa zákona nesmú byť ani obsahom spisu [podľa § 169m ods. 1 zákona č. 326/1999 Sb. o pobyte cudzincov na území

Českej republiky a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pobyte cudzincov na území Českej republiky“) sa utajované informácie uchovávajú oddelene mimo spisu a nestávajú sa jeho súčasťou]. Ak sú niektoré z podkladov rozhodnutí podľa zákona o pobyte cudzincov na území Českej republiky utajovanými informáciami, uvedie sa v odôvodnení rozhodnutí len odkaz na podklady pre vydanie rozhodnutí a ich stupeň utajenia. Úvahy, ktorými sa správny orgán riadil pri ich hodnotení, a dôvody vydania rozhodnutí sa uvedú len v rozsahu, v ktorom nie sú utajovanými informáciami (§ 169m ods. 2 zákona o pobyte cudzincov na území Českej republiky). Ak vyjde v konaní na základe informácie alebo stanoviska polície alebo spravodajskej služby, ktoré sú utajovanou informáciou, najavo, že cudzinec ohrozuje bezpečnosť štátu, jeho zvrchovanosť, územnú celistosť, demokratické základy, životy alebo zdravie osôb, alebo ak táto informácia vedie k dôvodnému podozreniu, že by cudzinec mohol pri svojom pobyte na území tieto hodnoty ohroziť, v informácii o dôvodoch neudelenia dlhodobého víza alebo v odôvodnení rozhodnutia podľa zákona o pobyte cudzincov sa len uvedie, že dôvodom neudelenia víza alebo rozhodnutia je ohrozenie bezpečnosti štátu. Pokiaľ je správny orgán v konaní podľa zákona o pobyte cudzincov povinný posúdiť primeranosť dopadov rozhodnutia, v odôvodnení rozhodnutia navyše uvedie úvahy, ktorými sa pri hodnotení primeranosti dopadov rozhodnutia, najmä vo vzťahu k obsahu stanoviska, riadil, obsah samotného stanoviska však neuvádza (§ 169m ods. 3 zákona o pobyte cudzincov na území Českej republiky).

97.4 V prípade právnej úpravy Rakúskej republiky, a rovnako aj Nemeckej spolkovej republiky je celkom jednoznačné, že ani v prípade, ak cudzinec predstavuje hrozbu pre národnú bezpečnosť, správne orgány nemajú možnosť znížiť štandardy odôvodnení správnych rozhodnutí a sú povinné rešpektovať právo jednotlivca na súdnu ochranu a prístup k súdu aj pri rozhodovaní o udelení medzinárodnej ochrany a udelení povolenia na pobyt. Už uvedený záver vo vzťahu k právnej úprave Rakúskej republiky potvrdila aj odpoveď *liaison officera* z Rakúska, ktorý uviedol, že „*V Rakúsku musí každé administratívne rozhodnutie uviesť dôvody, na ktorých je založené. Tieto dôvody musia obsahovať aj faktické skutočnosti prípadu, všetky aspekty relevantné pre hodnotenie dôkazov, ako aj právne zhodnotenie, a to zrozumiteľným a stručným spôsobom (§ 60 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz [Všeobecný správny poriadok]). Toto ustanovenie, ktoré odráža jedno zo základných požiadaviek spravodlivého procesu, sa*

takisto vzťahuje na azylové rozhodnutia. Kompetentné štátne orgány preto nemôžu odôvodniť takéto rozhodnutia len odkazom na záujmy národnej bezpečnosti.“. Samotný rakúsky federálny zákon č. 100/2005 Zb. o udeľovaní azylu neobsahuje pre rozhodnutia o neudelení azylu, zrušení azylu, neposkytnutí doplnkovej ochrany alebo zrušení doplnkovej ochrany výnimku upravujúcu možnosť zjednodušeného odôvodnenia v prípadoch týkajúcich sa bezpečnosti štátu. Rovnako ani federálny zákon č. 31/2006 Zb. o usadení sa a pobyte v Rakúsku neustanovuje výnimku z povinnosti správneho orgánu odôvodniť rozhodnutie o neudelení povolenia na pobyt, resp. možnosť odôvodniť takéto rozhodnutie len odkazom na skutočnosť existencie hrozby pre verejnú bezpečnosť alebo poriadok. Vzhľadom na odpoveď *liaison officera* z Rakúska možno usudzovať, že aj v prípade tohto administratívneho rozhodnutia sa uplatní všeobecná právna úprava obsiahnutá vo všeobecnom správnom poriadku, ktorý upravuje povinnosť administratívne rozhodnutie odôvodniť.

97.5 Aj v Nemeckej spolkovej republike požiadavka, aby rozhodnutia o žiadostiach o azyl poskytovali odôvodnenie, sa vzťahuje aj na prípady, ktoré sa týkajú národnej bezpečnosti. Osobitne § 31(1) druhá veta Azylového zákona z 2. septembra 2008 (Federal Law Gazette I, p. 1798) je aplikovateľná aj v prípade, ak je žiadosť zamietnutá ako zjavne neopodstatnená na základe, že žiadateľ je z vážnych dôvodov považovaný za hrozbu pre národnú bezpečnosť alebo pre verejnosť z dôvodu obvinenia zo závažných zločinov podľa § 30(4) Azylového zákona v spojení s § 60(8) Zákona o pobyte, ekonomickej aktivite a integrácii cudzincov na území federácie z 25. februára 2008 (Aufenthaltsgesetz – AufenthG, ďalej len „Zákon o pobyte“). Podobne, ak je vydaný príkaz na deportáciu proti cudzincovi z dôvodu, že dotknutá osoba predstavuje osobitné nebezpečenstvo pre národnú bezpečnosť alebo hrozbu terorizmu podľa § 58a(1) Zákona o pobyte, aplikovateľné procesné právo výslovne vyžaduje, aby bol príkaz na deportáciu vydaný písomne a musí obsahovať dôvody (cf. § 77(1) no. 3 Zákona o pobyte). Nemecké právo nepozná všeobecnú výnimku z formálnej požiadavky písomnej formy a odôvodnenia, ktorá by sa týkala dôvodov národnej bezpečnosti. *Liaison officer* z Nemeckej spolkovej republiky vo svojej odpovedi konštatuje, že na účel naplnenia požiadavky odôvodnenia rozhodnutí musí písomné rozhodnutie vydané správnym orgánom okrem výroku obsahovať aj relevantné skutkové okolnosti a kľúčové úvahy na ktorých je rozhodnutie založené. Vzhľadom na to nepostačuje len uvedenie znenia aplikovateľných právnych ustanovení

alebo všeobecných štandardizovaných formulácií. I keď je povolené, aby správny orgán pri vydaní rozhodnutia použil určité typické alebo štandardné formulácie, odôvodnenie musí dostatočne zohľadniť a poskytovať posúdenie charakteristík jednotlivého prípadu. Naopak, to, či sú dôvody rozhodnutia uvedené správnym orgánom prijateľné, udržateľné, primerané a skutkovo správne, je záležitosťou hmotného práva, nie otázkou formálnej správnosti/platnosti odôvodnenia podľa predpisov procesného práva. Povinnosť uviesť dôvody rozhodnutia je významná/rozhodujúca aj kvôli preventívnemu zabezpečeniu možnosti následného súdneho prieskumu správnych rozhodnutí. Preto sa čl. 19(4) Základného zákona uznávajúceho základné právo na účinnú právnu ochranu vzťahuje aj na správne konanie a dáva ústavnoprávny rozmer zákonným procesným požiadavkám, ako je povinnosť uviesť dôvody rozhodnutia, ktoré majú výrazný dosah na základné práva (BVerfGE 65, 76 <94>; 103, 142 <160 a 161>11; 118, 168 <208 a 209>12). V tomto kontexte má požiadavka, aby správne rozhodnutie o žiadosti o azyl, resp. o udelenie povolenia na pobyt obsahovalo odôvodnenie, kľúčovú úlohu pri zabezpečení efektívnej právnej ochrany: na strane nositeľov základných práv umožňuje dotknutej osobe posúdiť úspešnosť prípadného súdneho prieskumu, určiť ďalší postup a dôsledne odôvodniť prípadné procesné úkony (podania); na strane správnych orgánov to podporuje správne a udržateľné posúdenie skutkovej a právnej stránky; na strane súdov to poskytuje relevantný základ pre súdny prieskum. Len formalistické odôvodnenie vo všeobecnosti nepostačuje pre dosiahnutie týchto cieľov (BVerfGE 65, 76 <96>).

Tomu, že rozhodnutia týkajúce sa medzinárodnej ochrany a pobytu cudzincov je potrebné odôvodňovať aspoň v minimálnom štandarde, tak ako je to v právnych poriadkoch Rakúskej republiky a Nemeckej spolkovej republiky, nasvedčuje aj judikatúra Súdneho dvora, na ktorú ústavný súd odkazuje v texte tohto nálezu neskôr.

VI.

Východiská a právne závery rozhodnutia

98. Podstata návrhu najvyššieho súdu spočíva v namietaní ústavnoprávnej a medzinárodnoprávnej konformity napadnutého ustanovenia zákona o pobyte cudzincov a napadnutého ustanovenia zákona o azyle, podľa ktorých policajný útvar, resp. ministerstvo v odôvodnení rozhodnutí uvedených v napadnutých zákonných ustanoveniach uvedie iba

skutočnosť, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky, v dôsledku čoho dotknutá osoba nie je oboznámená ani s podstatou dôvodov týkajúcich sa verejnej bezpečnosti, ktoré tvoria základ takéhoto rozhodnutia, ak už dôvody týkajúce sa bezpečnosti štátu neumožňujú oboznámiť dotknutú osobu s presnými a úplnými dôvodmi tvoriacimi základ rozhodnutia. Podľa napadnutej právnej úpravy dotknutá osoba nemôže procesne oponovať tvrdeniu policajného útvaru, resp. Slovenskej informačnej služby, že jeho/jej pobyt podľa napadnutého ustanovenia zákona o pobyte cudzincov, resp. poskytnutie azylu, doplnkovej ochrany alebo dočasného útočiska podľa napadnutého ustanovenia zákona o azyle je nebezpečný(-á) pre Slovenskú republiku. Táto procesná nemožnosť má podľa najvyššieho súdu predstavovať ústavne a medzinárodnoprávne neprípustné obmedzenie základných procesných práv dotknutej osoby a vzhľadom na jeho/jej prípadné rodinné väzby na Slovensku ústavne a medzinárodnoprávne neprípustné obmedzenie aj jeho/jej základného práva na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života.

99. Najvyšší súd namieta nesúlad napadnutého ustanovenia zákona o pobyte cudzincov a napadnutého ustanovenia zákona o azyle s ústavným imperatívom demokratického a právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy, s právom na rovnosť v dôstojnosti a v právach podľa čl. 12 ods. 1 ústavy, právom na rovnaké zaobchádzanie podľa čl. 12 ods. 2 ústavy a s podmienkami ústavne prípustného obmedzenia základných práv a slobôd podľa čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy v spojení s právom na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, s právom na rovnosť účastníkov v konaní pred súdmi, inými štátnymi orgánmi alebo orgánmi verejnej správy podľa čl. 47 ods. 3 ústavy a s právom vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom podľa čl. 48 ods. 2 ústavy, s právom na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru, s právom na účinný opravný prostriedok podľa čl. 13 dohovoru v spojení s právom na rešpektovanie súkromného a rodinného života podľa čl. 8 ods. 1 dohovoru a s právom na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces podľa čl. 47 charty.

100. Ústavný súd štandardne vykladá ústavu s prihliadnutím na medzinárodné právo. Vychádza pritom jednak z čl. 1 ods. 2 ústavy, podľa ktorého Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je

viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky, a v okolnostiach tejto veci aj z čl. 154c ods. 1 ústavy, podľa ktorého medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom pred nadobudnutím účinnosti tohto ústavného zákona, sú súčasťou jej právneho poriadku a majú prednosť pred zákonom, ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv.

101. Ústavný súd opakovane a nemenne judikuje, že základné práva a slobody podľa ústavy je potrebné vykladať a uplatňovať v zmysle a duchu medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách (PL. ÚS 5/93, PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 17/00, PL. ÚS 10/2014, PL. ÚS 24/2014). Ústavný súd tak vždy, pokiaľ to ústava svojim znením nevylučovala, prihliadal pri vymedzení obsahu základných práv a slobôd ustanovených v ústave aj na znenie týchto zmlúv a príslušnú judikatúru k nim sa vzťahujúcu (II. ÚS 55/98, PL. ÚS 10/2010, PL. ÚS 24/2014).

102. Ústavný súd už konštatoval, že aj napriek tomu, že charta nebola prijatá vo forme medzinárodnej zmluvy, ústava jej v právnom poriadku Slovenskej republiky priznáva postavenie medzinárodnej zmluvy o ľudských právach a základných slobodách podľa čl. 7 ods. 5 ústavy (PL. ÚS 10/2014, body 69 – 73; PL. ÚS 2/2016, bod 54). Povinnosť členských štátov vykladať a uplatňovať príslušné ustanovenia ústavy v zmysle a duchu charty, ako aj judikatúry Súdneho dvora Európskej únie k nej sa viažucej, a to v prípade, ak vnútroštátne opatrenie spadá do rámca pôsobnosti práva Únie v zmysle čl. 51 ods. 1 charty, vyplýva aj zo zásady lojálnej spolupráce zakotvenej v čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii [Ú. v. EÚ C 202 (2016)], ktorá *inter alia* požaduje, aby členské štáty prijali všetky opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy, aby zabezpečili plnenie záväzkov vyplývajúcich zo zmlúv [Zmluvy o Európskej únii a Zmluvy o fungovaní Európskej únie, pozn.] alebo z aktov inštitúcií Únie (PL. ÚS 10/2014, bod 75; PL. ÚS 2/2016, bod 54).

103. Napadnutou právnou úpravou dotknuté základné práva podľa ústavy, dohovoru a charty nie sú absolútne. Opierajúc sa aj o medzinárodnoprávnú úpravu a judikatúru k nej sa vzťahujúcu a aplikujúc ich na právny poriadok Slovenskej republiky, ústavný súd vychádzal zo všeobecnej zásady, že napadnutou právnou úpravou dotknutý výkon v návrhoch najvyššieho súdu označených základných práv môže byť obmedzený

za podmienok ustanovených v čl. 13 ods. 2, 3 a 4 ústavy, čl. 6 a 8 v spojení s čl. 13 dohovoru a čl. 52 ods. 1 charty rovnako ako výkon iných ústavou, dohovorum a chartou uznaných základných práv a slobôd. Pri každom zákonnom obmedzení základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel a takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ spočívajúci v dôležitom verejnom záujme. Na každé obmedzenie základných práv a slobôd sa vzťahuje zásada (test) proporcionality.

104. Test proporcionality uskutočňovaný v rámci ústavného prieskumu napadnutej právnej úpravy je založený na troch po sebe nasledujúcich krokoch. Prvým krokom je jednak test existencie ústavou nevyhlúčeného a dostatočne dôležitého cieľa (*test of legitimate aim/effect*) a tiež test racionálnej väzby medzi napadnutou právnou úpravou a ňou sledovaným cieľom [účelom (*conduciveness*)], teda hľadisko vhodnosti (*Geeignetheit*). Druhým krokom je zisťovanie kritéria nevyhnutnosti, resp. potrebnosti či použitia najmenej drastických, resp. šetrnejších prostriedkov (*Erforderlichkeit, test of necessity, test of subsidiarity, least intrusiveness*) k dosiahnutiu cieľa sledovaného napadnutou právnou úpravou. Napokon tretím krokom je hľadisko proporcionality v užšom zmysle slova (*Angemessenheit, test of proportionality in the strict sense, proportionate effect; not overly onerous*), ktorého obsah tvorí porovnanie miery zásahov do ústavou chránených hodnôt vyvolaných uplatnením napadnutej právnej úpravy (napr. PL. ÚS 11/2013, PL. ÚS 3/09, m. m. PL. ÚS 19/09, m. m. PL. ÚS 23/06).

105. Ťažiskom posúdenia ústavnoprávnej a medzinárodnoprávnej akceptovateľnosti napadnutej právnej úpravy je posúdenie jej súladu so základným právom každého vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom podľa čl. 48 ods. 2 ústavy. V posudzovanej veci napadnutá právna úprava vylučuje vykonávanie dôkazov pochádzajúcich z operatívnej činnosti jednotlivých zložiek policajného zboru, resp. zo spravodajskej činnosti SIS, a preto je aj vylúčená možnosť vyjadrenia sa k nim. Dikcia napadnutých zákonných ustanovení je natoľko jednoznačná, že neumožňuje taký posun výkladu s ohľadom na základné právo každého vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom podľa čl. 48 ods. 2 ústavy, aby sa dotknutá osoba mohla kontradiktórne konfrontovať s poznatkami v správach policajného zboru, resp. SIS. Za týchto okolností je potrebné konštatovať, že napadnutá právna úprava

predstavuje zásah do základného práva každého vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom podľa čl. 48 ods. 2 ústavy.

106. Ústavný súd už pri svojej rozhodovacej činnosti vyslovil (I. ÚS 49/01, PL. ÚS 15/03), že postup, ktorým súd odníme účastníkovi konania možnosť vyjadriť sa k dôkazu, ktorý súd vykonal a ktorý obsahoval zistenie významné pre jeho rozhodnutie, a vytvorí tak dotknutému účastníkovi konania podstatne nevýhodnejšie podmienky na preukázanie svojich tvrdení, než akými disponuje druhý účastník konania, je nielen porušením práva vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom podľa čl. 48 ods. 2 ústavy, ale aj porušením práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy a princípu kontradiktórnosti konania a princípu rovnosti zbraní ako základných definičných prvkov základného práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru a obdobne aj porušením práva na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces podľa čl. 47 charty.

107. Ústavný súd preto pristúpil k preskúmaniu splnenia už uvádzaných podmienok ústavne a medzinárodnoprávne konformného obmedzenia výkonu napadnutou právnou úpravou dotknutých základných procesných práv uvedených v predchádzajúcom bode tohto nálezu.

108. V posudzovanej veci je nesporné, že predmetné obmedzenia výkonu základných procesných práv napadnutou právnou úpravou sú v zmysle čl. 13 ods. 2 ústavy, ako aj čl. 52 ods. 1 charty ustanovené zákonom. Navyše, tieto obmedzenia rešpektujú podstatu označených základných práv, keďže neohrozujú označené základné práva ako také, pretože ich účinky nastávajú za osobitných podmienok a z dôvodu nebezpečnosti dotknutých osôb pre bezpečnosť Slovenskej republiky, pokiaľ sú uvedené podmienky splnené.

109. Pokiaľ ide o cieľ spočívajúci v dôležitom ústavou chránenom verejnom záujme, ktorý napadnuté právne úpravy sledujú, z dôvodových správ k nim vyplýva, že zámerom obmedzenia rozsahu odôvodnenia príslušných rozhodnutí vo vymedzených prípadoch je ochrana verejnej bezpečnosti, a to prostredníctvom ochrany utajovaných skutočností, ku ktorým prístup podľa zákona o ochrane utajovaných skutočností má mať len konajúci

súd [§ 34 ods. 1 písm. f) zákona o ochrane utajovaných skutočností] a na základe súhlasu vedúceho, do ktorého pôsobnosti utajovaná skutočnosť patrí, v rozsahu potrebnom na konanie advokát po podpísaní vyhlásenia o mlčanlivosti a poučení o povinnostiach pri ochrane utajovaných skutočností a možných dôsledkoch ich porušenia, pričom poučenie vykoná ten, kto bude oprávnený rozhodnúť o prizvaní takejto osoby na konanie, o čom vyhotoví písomný záznam (§ 35 ods. 3 zákona o ochrane utajovaných skutočností). V prípade uvedenia utajovaných skutočností v odôvodnení administratívnych rozhodnutí podľa napadnutej právnej úpravy, ktoré sú neutajovanou písomnosťou, by mohlo dôjsť k ich vyzradeniu nepovolanej osobe. Podľa ústavného súdu je preto napadnutá právna úprava vhodným prostriedkom pre dosiahnutie cieľa, ktorý sleduje – ochranu verejnej bezpečnosti a medzi napadnutou právnou úpravou a cieľom, ktorý sleduje, je racionálna väzba. Ústavný súd preto pristúpil k preskúmaniu toho, či napadnuté zákonné opatrenia zvolené zákonodarcom v záujme zabezpečenia bezpečnosti Slovenskej republiky prostredníctvom ochrany utajovaných skutočností sú nevyhnutnými, a teda predstavujú najmenej obmedzujúce opatrenie presadzujúce legitímny cieľ.

110. Napadnuté zákonné opatrenia spĺňajú ústavnoprávnu a medzinárodnoprávnu požiadavku nevyhnutnosti pre dosiahnutie sledovaného cieľa v prípade, ak neexistuje iné opatrenie, ktoré by vôbec alebo v menšom rozsahu obmedzovalo v návrhoch najvyššieho súdu označené základné procesné práva dotknutých osôb a zároveň aspoň tak, ako napadnutá právna úprava, by bolo vhodným prostriedkom pre dosiahnutie sledovaného cieľa. Iba ak alternatívne hypotetické legislatívne opatrenie je menej reštriktívne (v menšom rozsahu obmedzuje v návrhoch najvyššieho súdu označené základné procesné práva dotknutých osôb) a zároveň je aspoň tak vhodným prostriedkom pre dosiahnutie sledovaného cieľa, t. j. aspoň v takom rozsahu (v takej miere) je spôsobilé dosiahnuť sledovaný cieľ, ako opatrenie zvolené zákonodarcom, možno opatrenie zvolené zákonodarcom považovať za nie nevyhnutné pre dosiahnutie sledovaného cieľa.

111. Informácie, na základe ktorých SIS vykonáva bezpečnostnú úvahu o existencii bezpečnostných rizík a ktoré zakladajú bezpečnostnú nespoľahlivosť dotknutej osoby, sú získané vlastnou spravodajskou činnosťou SIS alebo v rámci medzinárodnej spravodajskej spolupráce. V mnohých prípadoch sa tieto informácie získavajú aj utajovanými spôsobmi

a prostriedkami, v dôsledku čoho predstavujú získané informácie, ako aj samotný spôsob ich získania, utajovanú skutočnosť, na manipuláciu s ktorou sa vzťahujú osobitné právne režimy ustanovené vnútroštátnym právom. Vzhľadom na uvedené sú vyjadrenia SIS k bezpečnostnej spoľahlivosti dotknutej osoby utajovanou skutočnosťou označenou príslušným stupňom utajenia. Sprístupnením utajovaných skutočností nepovolanej osobe by mohlo dôjsť k zmareniu aktivít vykonávaných v súvislosti s dotknutou osobou a zároveň aj k odhaleniu používaných foriem, metód a prostriedkov vyšetrovania. Napadnutá právna úprava tým, že úplne vylučuje možnosť oboznámiť dotknuté osoby s akýmikoľvek dôvodmi týkajúcimi sa verejnej bezpečnosti, ktoré tvoria základ rozhodnutí podľa napadnutej právnej úpravy, a to aj aspoň s podstatou dôvodov, ak už dôvody týkajúce sa bezpečnosti štátu neumožňujú oboznámiť dotknuté osoby s presnými a úplnými dôvodmi tvoriacimi základ predmetných rozhodnutí, prispieva k dosiahnutiu sledovaného cieľa vysokou mierou.

112. Z vyjadrení účastníkov konania vyplýva, že alternatívnym opatrením vo vzťahu k opatreniu zvolenému zákonodarcom spočívajúcim v neprípustnosti policajného útvaru, resp. ministerstva oboznámiť dotknutú osobu s presnými a úplnými dôvodmi tvoriacimi základ ich rozhodnutí podľa napadnutej právnej úpravy je opatrenie, na základe ktorého by mal príslušný orgán verejnej moci povinnosť oboznámiť dotknuté osoby aspoň s podstatou dôvodov týkajúcich sa verejnej bezpečnosti, ktoré tvoria základ ich rozhodnutí podľa napadnutej právnej úpravy, a to spôsobom, pri ktorom sa zohľadní nevyhnutný dôverný charakter spravodajských a operatívnych informácií (napr. poskytnutím anonymizovaných či súhrnných údajov a pod.). Takéto alternatívne legislatívne opatrenie by v menšom rozsahu ako napadnutá právna úprava obmedzovalo v návrhoch najvyššieho súdu označené základné procesné práva dotknutých osôb, keďže by im umožňovalo ich reálne uplatnenie, resp. poskytovalo procesnú záruku ich efektívneho uplatňovania a ochrany. Takéto alternatívne legislatívne riešenie by umožňovalo dotknutým osobám brániť svoje záujmy za podstatne lepších podmienok, ako to umožňuje napadnutá právna úprava (ktorá možnosť dotknutých osôb brániť svoje záujmy v podstate vylučuje), keďže by dotknutým osobám umožnilo so znalosťou veci posúdiť, či je pre nich užitočné obrátiť sa s príslušným návrhom na súd a vylúčilo by svojvôľu alebo iný ústavne neudržateľný postup príslušného orgánu (policajného útvaru, resp. ministerstva) pri napĺňaní svojho účelu. Takéto alternatívne legislatívne opatrenie však v menšej miere ako napadnutá právna úprava umožňuje

dosiahnuť sledovaný cieľ, keďže nevyklučuje úplne ako napadnutá právna úprava riziko, že utajované skutočnosti (utajované spravodajské a operatívne informácie) pri nesprávnom spôsobe sprístupnenia podstaty dôvodov týkajúcich sa verejnej bezpečnosti dotknutým osobám budú sprístupnené nepovolaným osobám, čím by mohlo dôjsť k zmareniu aktivít vykonávaných v súvislosti s dotknutou osobou a zároveň k odhaleniu používaných foriem, metód a prostriedkov vyšetovania.

112.1 Keďže uvádzané alternatívne legislatívne riešenie síce v menšom rozsahu ako napadnutá právna úprava obmedzuje v návrhoch najvyššieho súdu označené základné procesné práva dotknutých osôb, ale k dosiahnutiu ústavou chráneného verejného záujmu, verejnej bezpečnosti, neprispieva rovnakou mierou ako napadnutá právna úprava, t. j. pre dosiahnutie sledovaného cieľa je menej vhodným opatrením, napadnutú právnu úpravu možno považovať za legislatívne opatrenie nevyhnutné pre dosiahnutie sledovaného cieľa. Napokon je potrebné dodať, že účastníci konania neuviedli žiadne iné, alternatívne, prostriedky pre dosiahnutie napadnutou úpravou sledovaného cieľa, ktoré by vôbec alebo v menšom rozsahu ako napadnutá právna úprava obmedzovali výkon v návrhoch najvyššieho súdu označených základných procesných práv a zároveň by rovnakou mierou ako napadnutá právna úprava prispievali k dosiahnutiu napadnutou právnou úpravou sledovaného cieľa.

112.2 Ústavný súd preto pristúpil k posúdeniu, či zákonodarca napadnutou právnou úpravou ústavne akceptovateľne vyvážil ústavou chránenú hodnotu bezpečnosti štátu na jednej strane a ústavné procesné základné práva dotknutých osôb na druhej strane, akcentujúc bezpečnosť štátu (bezpečnostný záujem Slovenskej republiky) a s ňou spojenú utajenosť spravodajských a operatívnych informácií.

113. Ústavný súd vníma citlivosť posúdenia spravodlivej rovnováhy medzi závažnosťou obmedzenia výkonu základných procesných práv vyvolaného uplatnením napadnutej právnej úpravy a hodnotou cieľa, ktorý napadnutá právna úprava obmedzením výkonu dotknutých základných procesných práv sleduje, t. j. citlivosť vzťahu medzi rešpektovaním dotknutých základných procesných práv pri vydávaní administratívnych rozhodnutí o pobyte cudzincov a rozhodnutí o poskytnutí azylu, doplnkovej ochrany alebo dočasného útočiska podľa napadnutej právnej úpravy odrážajúcich súkromný záujem

cudzincov na jednej strane a bezpečnostných záujmov Slovenskej republiky a s nimi spojené nakladanie s utajovanými skutočnosťami na druhej strane.

114. Vyvažovanie medzi ústavou chránenými hodnotami, princípmi, prípadne verejnými záujmami v rámci tretieho kroku testu proporcionality, proporcionality v užšom zmysle slova, spočíva v troch krokoch. Po prvé v posúdení miery intenzity zásahu do jednej ústavou chránenej hodnoty (prípadne princípu alebo verejného záujmu), vyvolanom uplatnením napadnutej právnej úpravy (v posudzovanom prípade miery intenzity zásahu do procesných základných práv dotknutých osôb), po druhé v určení dôležitosti sledovania legitímneho cieľa, t. j. druhej ústavou chránenej hodnoty, prípadne princípu alebo verejného záujmu (v posudzovanom prípade verejnej bezpečnosti) prostredníctvom napadnutej právnej úpravy, resp. v určení miery jeho/jej naplnenia uplatnením napadnutej právnej úpravy a po tretie v určení toho, či dôležitosť/miera naplnenia sledovaného cieľa prostredníctvom napadnutej právnej úpravy môže ospravedlniť zásah do základných práv dotknutých osôb vyvolaný uplatnením napadnutej právnej úpravy. Miera naplnenia, resp. obmedzenia uplatnením napadnutej právnej úpravy v kolízii stojacich ústavou chránených hodnôt pritom môže byť (i) nízka/slabá/nezávažná, (ii) stredná a (iii) vysoká/silná/vážna.

115. Na úvod posúdenia optimálnej miery naplnenia oboch uplatnením napadnutej právnej úpravy v kolízii stojacich ústavou chránených hodnôt, t. j. v rámci tretieho kroku testu proporcionality, je potrebné uviesť, že obe ústavou chránené hodnoty, ochrana základných procesných práv dotknutých osôb a verejná bezpečnosť, sú rovnako dôležité z abstraktného uhla pohľadu, t. j. bez ohľadu na okolnosti akéhokoľvek konkrétneho prípadu. Obe uvedené ústavou chránené hodnoty predstavujú nevyhnutný základ demokratickej spoločnosti, základnú podmienku pre jej rozvoj a pre rozvoj každého jednotlivca. Abstraktná hodnota/váha uplatnením napadnutej právnej úpravy kolidujúcich ústavou chránených hodnôt je rovnaká.

116. Podľa ústavného súdu intenzita zásahu do v návrhoch najvyššieho súdu označených základných procesných práv dotknutých osôb vyvolaná uplatnením napadnutej právnej úpravy je vysoká/silná/vážna. Uvedenie v odôvodnení rozhodnutí policajného útvaru, resp. ministerstva podľa napadnutej právnej úpravy iba skutočnosti, že ide

o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky, neumožňuje dotknutým osobám oboznámiť sa nielen s presnými a úplnými dôvodmi tvoriacimi základ predmetných rozhodnutí, ale ani s podstatou dôvodov týkajúcich sa verejnej bezpečnosti, ktoré tvoria ich základ. Dotknuté osoby tak nemajú žiadnu možnosť so znalosťou veci posúdiť, či je pre nich užitočné obrátiť sa s príslušným návrhom na súd a v konaní pred súdom možnosť vyjadriť sa k dôkazu, ktorý súd vykonal a ktorý obsahoval zistenie významné pre jeho rozhodnutie. Napadnutá právna úprava zbavuje dotknuté osoby akejkol'vek možnosti procesne oponovať tvrdeniu policajného orgánu, resp. SIS, že jeho/jej pobyt je nebezpečný pre Slovenskú republiku.

117. Na druhej strane hodnota/dôležitosť sledovania ústavou chráneného legitímneho cieľa, t. j. verejnej bezpečnosti prostredníctvom napadnutej právnej úpravy je v okolnostiach posudzovaného prípadu nízka/slabá/nezávažná. Informácie o nebezpečnosti osoby získané spravodajskou činnosťou SIS, ako aj operatívnu činnosťou jednotlivých zložiek Policajného zboru, postupované policajnému útvaru na účely vydania administratívnoprávnych rozhodnutí podľa napadnutého ustanovenia zákona o pobyte cudzincov, resp. ministerstvu na účely vydania administratívnoprávnych rozhodnutí podľa napadnutého ustanovenia zákona o azyle požívajú ochranu poskytovanú zákonom o ochrane utajovaných skutočností. Súčasťou administratívnych spisov v uvedených prípadoch má byť úradný záznam, v ktorom sa uvádza, že príslušnému úradu bolo doručené vyjadrenie o nebezpečnosti dotknutej osoby pre Slovenskú republiku, a keďže predmetné vyjadrenie podlieha utajeniu, nie je súčasťou spisového materiálu dotknutej osoby, ale má byť evidované na príslušnom úrade v osobitnej evidencii utajovaných skutočností. Vyjadrenie SIS, resp. operatívnych zložiek Policajného zboru predstavuje utajovanú skutočnosť, a preto podlieha osobitnému režimu podľa zákona o ochrane utajovaných skutočností a Správneho poriadku. Podľa § 23 ods. 2 Správneho poriadku je správny orgán povinný urobiť opatrenie, aby sa postupom podľa ods. 1 a 2 (nazeranie do spisu) neprístupnila utajovaná skutočnosť. Vzhľadom na uvedené aj v prípade neexistencie napadnutej právnej úpravy verejná bezpečnosť, bezpečnostný záujem Slovenskej republiky, pri vydávaní administratívnych rozhodnutí podľa napadnutej právnej úpravy nie je v ohrození.

118. Ak je miera zásahu do základných procesných práv dotknutých osôb uplatnením napadnutej právnej úpravy vysoká/silná/vážna a ak dôležitosť ochrany verejnej bezpečnosti

prostredníctvom napadnutej právnej úpravy je nízka/slabá/nezávažná, dôležitosť sledovania legitímneho cieľa nemôže ospravedlniť/opodstatniť zásah do základných procesných práv dotknutých osôb. Závažný zásah do základných procesných práv dotknutých osôb môže byť ospravedlnený/opodstatnený, iba ak dôležitosť sledovania legitímneho cieľa prostredníctvom napadnutej právnej úpravy by bola tiež vysoká/silná/vážna.

119. Optimálna miera uspokojenia uplatnením napadnutej právnej úpravy v kolízii stojacich ústavou chránených hodnôt – základných procesných práv dotknutých osôb na jednej strane a bezpečnosti štátu na druhej strane si vyžaduje taký prístup, ktorý poskytne minimálny štandard ochrany základných práv dotknutých osôb. Aj keď možno akceptovať názor, že tento štandard nemusí predstavovať rovnakú kvalitu ochrany, ako je to v iných prípadoch, ktoré nesúvisia s účelom napadnutej právnej úpravy, podľa ústavného súdu nemožno akceptovať stav, ak v zákone niet žiadnej opory pre reálne uplatnenie základných práv a slobôd dotknutých osôb (m. m. PL. ÚS 15/03). Zákom daná možnosť súdu oboznámiť sa s utajovanou skutočnosťou v rámci súdneho prieskumu administratívnoprávnych rozhodnutí podľa napadnutej právnej úpravy a zákonom daná možnosť advokáta na základe súhlasu vedúceho, do ktorého pôsobnosti utajovaná skutočnosť patrí, jednorazovo oboznámiť sa s utajovanou skutočnosťou v rozsahu potrebnom na konanie podľa ústavného súdu nepredstavujú dostatočnú procesnú záruku efektívneho uplatňovania a ochrany v návrhoch najvyššieho súdu označených základných procesných práv dotknutých osôb.

120. V súvislosti s možnosťou vyjadriť sa k dôkazu je potrebné poukázať aj na ustanovenie § 82 ods. 2 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov, podľa ktorého *„z nahliadania nemožno vylúčiť časti administratívneho spisu uvedené v odseku 1, ktorými správny súd vykonal alebo bude vykonávať dôkaz. Z nahliadania nemožno vylúčiť ani tie časti spisu, do ktorých mal účastník konania právo nahliadať v konaní pred orgánom verejnej správy.“* Správny súdny poriadok v citovanom ustanovení tak vymedzuje prístup k administratívne (súdnemu) spisu v závislosti od toho, či spis (administratívny, súdny) obsahuje utajované skutočnosti alebo iné skutočnosti chránené podľa osobitného predpisu, ktorými sa vykonal alebo sa bude vykonávať dôkaz alebo ktorými sa naopak dôkaz nevykonal alebo nevykoná. Keď správny

súd vykonal alebo plánuje vykonať dôkaz súvisiaci s utajovanou alebo inou chránenou skutočnosťou, zákon neumožňuje vylúčiť z nahliadnutia do spisu ani tie časti, ktoré tieto skutočnosti obsahujú. Dôvodom tejto úpravy je práve ústavou zaručené základné právo vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom podľa čl. 48 ods. 2 ústavy.

121. Ústavný súd pripúšťa, aby sa v spojitosti s ochranou utajovaných skutočností zvolili také postupy a úkony príslušného orgánu verejnej moci, ktorých preskúmateľnosť je obmedzená tak, aby sa zákonom sledovaný cieľ dosahoval bez ohrozenia bezpečnostných záujmov štátu a nevznikali s tým spojené ujmy (porovnaj § 2 zákona o ochrane utajovaných skutočností). Obmedzenie tejto preskúmateľnosti však nesmie viesť k tomu, aby sa dotknutá osoba nedozvedela aspoň základné informácie o tom, prečo predstavuje hrozbu pre bezpečnostný záujem Slovenskej republiky (m. m. PL. ÚS 15/03).

122. Základné právo na súdnu ochranu v správnom súdnictve predpokladá nielen formálne umožnenie prístupu uplatnením napadnutej právnej úpravy dotknutých osôb k súdu, resp. súdnej ochrane, ale tiež taký prístup, ktorý im umožní účinnú (efektívnu) ochranu ich individuálnych záujmov. Efektívnosť ochrany individuálnych záujmov závisí od mnohých faktorov, predovšetkým však od práva dotknutej osoby brániť svoje záujmy za najlepších možných podmienok, čo v kontexte napadnutej právnej úpravy znamená, že dotknutá osoba má možnosť vyžadovať od príslušného orgánu (policajného útvaru, resp. ministerstva) sprístupnenie aspoň podstaty dôvodov týkajúcich verejnej bezpečnosti, ktoré tvoria základ jeho rozhodnutia podľa napadnutej právnej úpravy a tak so znalosťou veci posúdiť, či je pre ňu užitočné obrátiť sa s príslušným návrhom na súd. Iba tak sa z hľadiska dotknutej osoby môže vylúčiť svojvôľa alebo iný ústavne neudržateľný postup príslušného orgánu (policajného útvaru, resp. ministerstva) pri napĺňaní účelu napadnutej právnej úpravy vo vzťahu k dotknutej osobe. Z toho vyplýva, že príslušný orgán (policajný útvar, resp. ministerstvo) musí mať zákonom uloženú povinnosť oznámiť dotknutej osobe aspoň podstatu dôvodov týkajúcich sa verejnej bezpečnosti, ktoré tvoria základ rozhodnutia podľa napadnutej právnej úpravy, ak už z dôvodu ochrany verejnej bezpečnosti nemôže dotknutej osobe oznámiť presné a úplné dôvody tvoriace základ rozhodnutí podľa napadnutej právnej úpravy.

123. Aj keď podľa zákona o ochrane utajovaných skutočností sa za osobu oprávnenú oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami 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, podpísaním vyhlásenia o mlčanlivosti a poučení o povinnostiach pri ochrane utajovaných skutočností a možných dôsledkoch ich porušenia sa zaväzuje neoznámiť ich osobe dotknutej rozhodnutím podľa napadnutej právnej úpravy, ktorú v konaní zastupuje.

124. Platná právna úprava tak síce výslovne pripúšťa súdny prieskum rozhodnutí podľa napadnutej právnej úpravy, avšak s ohľadom na to, že rozhodnutiami podľa napadnutej právnej úpravy dotknutá osoba sa nedozvie ani podstatu dôvodov týkajúcich sa verejnej bezpečnosti, ktoré tvoria základ týchto rozhodnutí, ak už z dôvodu bezpečnosti štátu nemožno dotknutej osobe oznámiť presné a úplné dôvody tvoriace základ týchto rozhodnutí, takýto súdny prieskum nemôže byť z hľadiska ochrany práv a právom chránených záujmov takejto osoby efektívny, nemôže byť ani dostatočnou zárukou proti prípadnej svojvôli kompetentného štátneho orgánu a nemôže ani reálne napĺňať základné právo dotknutej osoby na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, ako aj právo na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru či právo na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces podľa čl. 47 charty.

125. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora platí, že ak má byť súdny prieskum zaručený čl. 47 charty účinný, dotknutá osoba musí mať možnosť oboznámiť sa s dôvodmi, na ktorých sa zakladá rozhodnutie prijaté voči nej, a to buď prostredníctvom prečítania samotného rozhodnutia, alebo prostredníctvom oznámenia dôvodov na základe jej žiadosti, bez toho, aby bola dotknutá právomoc príslušného súdu vyžadovať od dotknutého orgánu, aby tieto dôvody oznámil (rozsudok Josep Peñarroja Fa, spojené veci C-372/09 a C-373/09, EU:C:2011:156, bod 63, ako aj rozsudok Hristo Gajdarov, C-430/10, EU:C:2011:749, bod 41), aby sa jej umožnilo brániť svoje práva za najlepších možných podmienok a pri plnej znalosti veci rozhodnúť, či je potrebné obrátiť sa na príslušný súd, a aby tento súd mal možnosť v plnom rozsahu preskúmať zákonnosť dotknutého vnútroštátneho rozhodnutia (rozsudok Unectef proti Georges Heylens a i., 222/86, EU:C:1987:442, bod 15; rozsudok

Kadi a Al Barakaat International Foundation proti Rade a Komisii, spojené veci C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 337).

126. V správnom, ako aj súdnom konaní sa však môže ukázať nevyhnutné, že určité informácie sa dotknutej osobe nebudú môcť sprístupniť najmä vzhľadom na naliehavé dôvody súvisiace s bezpečnosťou štátu (rozsudok Kadi a Al Barakaat International Foundation proti Rade a Komisii, už citovaný, bod 342).

127. Pokiaľ ide o súdne konanie, treba pripomenúť, že Súdny dvor už rozhodol, že vzhľadom na zásadu kontradiktórnosti, ktorá je súčasťou práva na obhajobu zakotveného v čl. 47 charty, účastníci konania musia mať právo oboznámiť sa so všetkými dôkazmi alebo vyjadreniami predloženými pred súdom, aby mohli jeho rozhodnutie ovplyvniť alebo sa k týmto dôkazom vyjadriť (rozsudok Varec SA proti Belgickému kráľovstvu, C-450/06, EU:C:2008:91, bod 45; rozsudok Európska komisia proti Írsku a i., C-89/08 P, EU:C:2009:742, bod 52, ako aj rozsudok Banif Plus Bank Zrt proti Csaba Csipai a Viktória Csipai, C-472/11, EU:C:2013:88, bod 30; a pokiaľ ide o čl. 6 ods. 1 dohovoru, rozsudok ESĽP z 23. 6. 1993 vo veci Ruiz-Mateos proti Španielsku, séria A, č. 262, bod 63). Podľa Súdneho dvora by bolo v rozpore so základným právom na účinný prostriedok nápravy, pokiaľ by súdne rozhodnutie vychádzalo zo skutočností a z dokumentov, s ktorými sa účastníci konania alebo ktorýkoľvek z nich nemohli oboznámiť, a teda ku ktorým sa nemohli vyjadriť (rozsudok Európska komisia proti Írsku a i., C-89/08 P, EU:C:2009:742, bod 52 a tam citovaná judikatúra).

128. Podľa Súdneho dvora ak za výnimočných okolností vnútroštátny orgán nemôže dotknutej osobe oznámiť presné a úplné dôvody, na ktorých sa zakladá svoje rozhodnutie, odvolávajú sa na dôvody týkajúce sa bezpečnosti štátu, príslušný súd dotknutého členského štátu musí mať k dispozícii a musí použiť postupy a pravidlá procesného práva, ktoré umožnia po prvé sklbiť legitímne záujmy bezpečnosti štátu týkajúce sa povahy a zdrojov informácií, ku ktorým sa prihliadalo pri prijímaní takeého rozhodnutia, a po druhé dostatočne zaručiť jednotlivcom dodržanie ich procesných práv, akým je právo byť vypočutý a zásada kontradiktórnosti (obdobne rozsudok Súdneho dvora Kadi a Al Barakaat International Foundation proti Rade EÚ a Komisii, už citovaný, bod 344; rozsudok ZZ proti Secretary of

State for the Home Department, C-300/11, EU:C:2013:363, bod 57). Na tento účel majú podľa Súdneho dvora členské štáty povinnosť zabezpečiť jednak účinné súdne preskúmanie existencie a opodstatnenia dôvodov, na ktoré sa vnútroštátny orgán odvoláva v súvislosti s bezpečnosťou štátu a jednak postupy a pravidlá tohto preskúmania zaručujúce jednotlivcom dodržanie ich procesných práv, akým je právo byť vypočutý a zásada kontradiktórnosti.

129. V rámci súdneho prieskumu administratívnoprávnych rozhodnutí prijatých z dôvodu ochrany verejnej bezpečnosti musia členské štáty zabezpečiť pravidlá umožňujúce súdu poverenému preskúmaním zákonnosti tohto rozhodnutia, aby sa oboznámil so všetkými dôvodmi a dôkazmi, na základe ktorých bolo toto rozhodnutie prijaté (obdobne rozsudok ZZ proti Secretary of State for the Home Department, už citovaný, bod 59).

130. Pokiaľ ide o požiadavky, ktoré musí spĺňať súdny prieskum existencie a opodstatnenosti dôvodov, ktoré príslušný vnútroštátny orgán uvádza v súvislosti s bezpečnosťou štátu, súd musí mať poverenie overiť, či tieto dôvody bránia oznámeniu presných a úplných dôvodov, na ktorých sa zakladá sporné rozhodnutie, ako aj s tým súvisiacich dôkazov (rozsudok ZZ proti Secretary of State for the Home Department, už citovaný, bod 60). Podľa Súdneho dvora príslušný vnútroštátny súd musí nezávisle preskúmať všetky skutkové a právne okolnosti, ktoré uvádza príslušný vnútroštátny orgán, a v súlade s vnútroštátnymi procesnými pravidlami musí posúdiť, či bezpečnosť štátu bráni takému oznámeniu. Ak vnútroštátny súd dospeje k záveru, že bezpečnosť štátu nebráni tomu, aby sa dotknutej osobe oznámili presné a úplné dôvody, na ktorých sa zakladá rozhodnutie z dôvodu ochrany verejnej bezpečnosti, poskytne možnosť príslušnému vnútroštátnemu orgánu, aby dotknutej osobe oznámil chýbajúce dôvody a dôkazy. Ak ich poskytnutie príslušný vnútroštátny orgán neschváli, vnútroštátny súd pristúpi k preskúmaniu takého rozhodnutia len na základe dôvodov a dôkazov, ktoré boli oznámené. Ak sa však ukáže, že bezpečnosť štátu skutočne bráni tomu, aby sa dotknutej osobe oznámili presné a úplné dôvody, pre ktoré predstavuje hrozbu pre bezpečnosť štátu, súdny prieskum rozhodnutia prijatého z dôvodu ochrany bezpečnosti štátu sa musí vykonať v rámci konania, ktoré primerane zabezpečí rovnováhu požiadaviek súvisiacich s bezpečnosťou štátu

a požiadaviek vyplývajúcich z práva na účinnú súdnu ochranu, pričom prípadné zásahy do výkonu tohto práva sa majú obmedziť na minimum.

131. Vzhľadom na rešpektovanie čl. 47 charty je potrebné v čo najväčšej miere dodržať zásadu kontradiktórnosti, aby dotknutá osoba mohla spochybniť dôvody, na ktorých sa dotknuté rozhodnutie zakladá, ako aj predložiť vyjadrenia k dôkazom, ktoré s tým súvisia, a tým účinne uplatniť svoje prostriedky obhajoby. Predovšetkým je potrebné, aby sa dotknutej osobe v každom prípade oznámila podstata dôvodov, na ktorých sa zakladá rozhodnutie prijaté z dôvodu ochrany bezpečnosti štátu, pričom potreba chrániť bezpečnosť štátu nemôže viesť k tomu, že dotknutá osoba príde o svoje právo byť vypočutá a jej právo na účinný prostriedok nápravy tak bude neúčinné (obdobne rozsudok ZZ proti Secretary of State for the Home Department, už citovaný, bod 65). Uvedený záver však neplatí rovnako pre dôkazy, ktoré sú základom dôvodov ohrozenia bezpečnosti štátu predložených príslušnému vnútroštátnemu súdu. Za určitých okolností totiž môže zverejnenie týchto dôkazov priamo a konkrétne ohroziť bezpečnosť štátu, pretože môže napríklad ohroziť život, zdravie alebo slobodu osôb alebo odhaliť vyšetrovacie metódy vnútroštátnych vyšetrovacích orgánov a tým vážne narušiť splnenie budúcich úloh týchto orgánov, prípadne im úplne zabrániť. Podľa Súdneho dvora je na príslušnom vnútroštátnom súde, aby zabezpečil to, že sa podstata dôvodov, na ktorých sa zakladá sporné rozhodnutie, oznámi dotknutej osobe takým spôsobom, pri ktorom sa riadne zohľadní nevyhnutný dôverný charakter takýchto dôkazov (rozsudok ZZ proti Secretary of State for the Home Department, už citovaný, bod 68).

132. Aj podľa v tomto náleze už uvádzanej judikatúry ESĽP v prípadoch, keď je národná bezpečnosť „v stávke“ (*when national security is „at stake“*), štát musí zabezpečiť, aby dotknutá osoba mala prístup k účinnému opravnému prostriedku a spravodlivému súdnemu konaniu. To podľa ESĽP v sebe zahŕňa aj zachovanie určitej miery kontradiktórnosti konania, a to aj v prípade, ak časť alebo všetky dôkazy podliehajú utajeniu.

133. V súvislosti s tvrdeniami vlády zastúpenej ministerstvom spravodlivosti, ktoré uvádza vo svojich vyjadreniach k návrhom najvyššieho súdu a ktoré vyvodzuje z judikatúry

ESĽP a Súdneho dvora, ústavný súd považuje za dôležité na tomto mieste upozorniť, že z relevantnej judikatúry uvedených súdov nemožno selektívne vybrať určitý ich právny názor a prezentovať ho v jeho neúplnosti, resp. odtrhnuto od celkového kontextu, v ktorom bol vyslovený. Rovnako nemožno prijať ani tvrdenia vlády zastúpenej ministerstvom spravodlivosti opierajúce sa o rozhodnutia ústavného súdu, ktorými ústavný súd zamietol sťažnosti dotknutých osôb podľa čl. 127 ods. 1 ústavy, ktorými namietali porušenie ich základných práv z dôvodu, že vzhľadom na napadnutú právnu úpravu nemohli procesne oponovať tvrdeniu SIS, resp. príslušného policajného útvaru, že ich pobyt, m. m. poskytnutie im azylu, na území Slovenskej republiky je pre Slovenskú republiku nebezpečný(-é), keďže v konaní o sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 ústavy ústavný súd vychádza z prezumpcie ústavnosti zákonov. Rovnako z prezumpcie ústavnosti zákonov vychádzajú aj najvyšší súd a krajské sudy pri rozhodovaní v konaní o pobyte cudzincov, resp. v konaní o poskytnutí alebo odňatí azylu, poskytnutí alebo zrušení doplnkovej ochrany, nepredĺžení doplnkovej ochrany alebo zrušení poskytovania dočasného útočiska.

134. Článok 47 ods. 3 ústavy konkretizuje základné právo na rovnosť v dôstojnosti a v právach podľa čl. 12 ods. 1 ústavy a základné právo na rovnaké zaobchádzanie podľa čl. 12 ods. 2 ústavy a upresňuje ich o ústavnoprávny princíp rovnosti účastníkov v konaní pred orgánom súdnej alebo inej právnej ochrany. Podstatou tejto ústavnoprosnej zásady je to, že všetci účastníci občianskeho súdneho konania vrátane konania pred správnym súdnictvom majú rovnaké procesné práva a povinnosti, ktoré uplatňujú a plnia za rovnakých procesných podmienok bez zvýhodnenia alebo diskriminácie niektorej z procesných strán. Nerozhoduje pritom procesné postavenie alebo procesná pozícia účastníka konania a podstatné nie je ani to, ktorý z účastníkov sa stane žalobcom a ktorý z účastníkov je žalovaný (PL. ÚS 15/03). Napadnutá právna úprava ústavnoprávny princíp rovnosti účastníkov v konaní pred orgánom súdnej alebo inej právnej ochrany vzhľadom na už uvedené nenapĺňa.

135. Pokiaľ ide o namietaný nesúlاد napadnutej právnej úpravy s princípom právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy, ústavný súd konštatuje, že medzi základné úlohy právneho štátu patrí vytvorenie právnych a faktických garancií uplatňovania základných práv a slobôd. V prípade, ak sa ochrana základných práv a slobôd dotknutých osôb má

realizovať prostredníctvom osobitného konania pred štátnym alebo iným orgánom, úloha štátu spočíva v zabezpečení existencie a právnej úpravy takýchto konaní dostupných (na nediskriminačnom základe) každému z nositeľov základných práv a slobôd. Ďalším kritériom kladeným na takéto konania je, aby sa v ich rámci a ich prostredníctvom zabezpečoval reálny (a nie iba fiktívny) výkon, resp. ochrana niektorého zo základných práv alebo slobôd dotknutých osôb. Za neoddeliteľnú súčasť takýchto konaní je potrebné považovať nevyhnutné procesné záruky reálneho uplatňovania a ochrany základných práv a slobôd. Samotnou existenciou takýchto konaní sa ústavné a medzinárodnoprávne požiadavky späté s uplatňovaním základných práv a slobôd dotknutých osôb nevyčerpávajú, pretože tieto predpokladajú tiež určitú „kvalitu“ orgánov rozhodujúcich o uplatnení, resp. ochrane základných práv a slobôd (nezávislosť a nestrannosť rozhodovacích orgánov), ako aj určitú kvalitu samotného konania o nich (II. ÚS 9/00, PL. ÚS 15/03).

136. Ústavný súd konštatuje, že čl. 1 ods. 1 ústavy vyjadruje „najvšeobecnejší princíp“, ktorý sa v Slovenskej republike uplatňuje a od ktorého sa odvíjajú jednotlivé práva a slobody, ktorých porušením automaticky dochádza aj k porušeniu toho princípu. Podľa konštantnej judikatúry ústavného súdu princíp právneho štátu ustanovený v čl. 1 ods. 1 ústavy je základným ústavnoprávnym princípom v Slovenskej republike. Ak zákonodarca uplatní svoju zákonodarnú právomoc v nesúlade s iným ustanovením ústavy, zároveň tým poruší aj základný princíp ústavnosti ustanovený čl. 1 ods. 1 ústavy (PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 1/2017).

137. Vychádzajúc z uvedeného, ústavný súd dospel k záveru, že napadnuté ustanovenie zákona o pobyte cudzincov a napadnuté ustanovenie zákona o azyloch nie sú v súlade s čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3, čl. 48 ods. 2 v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a s čl. 13 ods. 4 ústavy a s čl. 47 charty.

138. Najvyšší súd namieta nesúlad napadnutej právnej úpravy aj s právom na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru. Podľa judikatúry ESĽP ustanovenie čl. 6 ods. 1 dohovoru je na azylové a imigračné prípady neaplikovateľné. Európsky súd pre ľudské práva v rozsudku vo veci Maaouia proti Francúzsku (rozsudok ESĽP z 5. 10. 2000 vo veci Maaouia Kaya proti Francúzsku, sťažnosť č. 39652/98, bod 35

a 40) konštatuje, že rozhodnutia o vstupe, pobyte a vyhostení cudzincov sa netýkajú určenia občianskych práv alebo povinností žiadateľa alebo trestného obvinenia proti nemu v rámci významu čl. 6 ods. 1 dohovoru (pozri aj, napr.: rozhodnutie Európskej komisie pre ľudské práva z 2. 5. 1979 vo veci Uppal a Singh proti Spojenému Kráľovstvu, sťažnosť č. 8244/78, DR 17, s. 149; rozhodnutie Európskej komisie pre ľudské práva z 15. 5. 1984 vo veci Bozano proti Francúzsku, sťažnosť č. 9990/82, DR 39, s. 119; rozhodnutie Európskej komisie pre ľudské práva z 5. 12. 1996 vo veci Urrutikoetxea proti Francúzsku, sťažnosť č. 31113/96, DR 87-B, s. 151; a rozhodnutie Európskej komisie pre ľudské práva z 25. 10. 1996 vo veci Kareem proti Švédsku, sťažnosť č. 32025/96, DR 87-A, s. 173). Procesné záruky zaručené čl. 6 ods. 1 dohovoru sa aplikujú len na občianske a trestné konania.

139. Podľa ESĽP ustanovenia dohovoru majú byť vykladané v rámci celého systému zavedeného dohovorom vrátane protokolov k nemu. Podľa ESĽP procesné záruky v konaniach o vyhostení cudzincov sú upravené v osobitnom ustanovení (*lex specialis*) dohovoru, ktorým je čl. 1 protokolu č. 7, prijatom 22. novembra 1984 (rozsudok ESĽP vo veci Maaouia Kaya proti Francúzsku, cit. vyššie, bod 36; Česká a Slovenská Federatívna Republika pristúpila k protokolu č. 7, dojednanému v Štrasburgu 22. 11. 1984, spolu s pristúpením k dohovoru 21. 2. 1991, pozri: Oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 209/1992 Zb. o pristúpení Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky k dohovoru, rovnako ako aj k ďalším dodatkovým protokolom). Podľa ESĽP členské štáty si želali prijať osobitné opatrenie v tejto oblasti, keďže si boli vedomé, že čl. 6 ods. 1 dohovoru sa neaplikuje na konania o vyhostení cudzincov.

140. Podľa ESĽP cudzinec s legálnym pobytom na území členského štátu Rady Európy už požíva určité záruky v čase prijatia opatrenia o vyhostení, najmä tie, ktoré poskytuje čl. 3 dohovoru (zákaz neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania) a čl. 8 dohovoru (právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života), v spojení s čl. 13 dohovoru (právo na účinný prostriedok nápravy pred vnútroštátnym orgánom). Berúc do úvahy uvedené práva priznané cudzincom, čl. 1 protokolu č. 7 bol pridaný do systému dohovoru v záujme poskytnúť minimum záruk takýmto osobám v prípade vyhostenia z územia zmluvného štátu. Pojem „vyhostenie“ v zmysle čl. 1 protokolu č. 7 je podľa ESĽP autonómny pojem, ktorý je nezávislý od akejkoľvek definície obsiahnutej vo vnútroštátnom

práve. Vztahuje sa na akékoľvek opatrenie nútiace cudzinca odísť s územia štátu, kde mal legálny pobyt, s výnimkou extradície (rozsudok ESLP z 5. 10. 2006 vo veci Bolat proti Rusku, sťažnosť č. 14139/03, bod 79). Článok 1 protokolu č. 7 sa tak aplikuje iba na cudzincov, ktorí majú legálny pobyt na území určitého členského štátu. Pripojenie tohto článku umožňuje priznať ochranu v takých prípadoch, ktoré nie sú pokryté inými medzinárodnými nástrojmi, a umožňuje sa tejto ochrany dovoľávať v rámci systému kontroly poskytovanom dohovorom (rozsudok ESLP vo veci Maaouia Kaya proti Francúzsku, cit. vyššie, bod 36). Prijatím čl. 1 protokolu č. 7 obsahujúceho záruky osobitne vzťahujúce sa na konania o vyhostení cudzincov štáty jasne vyjadrili svoj úmysel nezahrnúť takéto konania do rámca čl. 6 ods. 1 dohovoru (rozsudok ESLP vo veci Maaouia Kaya proti Francúzsku, cit. vyššie, bod 37).

141. Vychádzajúc z uvedeného, ústavný súd dospel k záveru, že napadnuté ustanovenie zákona o pobyte cudzincov a napadnuté ustanovenie zákona o azyle nespádajú do rámca vecnej pôsobnosti čl. 6 ods. 1 dohovoru, a preto ani nemôžu byť v nesúlade s ním. Ústavný súd preto návrhom najvyššieho súdu na vyslovenie nesúladu napadnutej právnej úpravy s čl. 6 ods. 1 dohovoru nevyhovel.

142. Najvyšší súd namieta nesúlad napadnutej právnej úpravy aj so základným právom na účinný opravný prostriedok podľa čl. 13 dohovoru v spojení so základným právom na rešpektovanie súkromného a rodinného života podľa čl. 8 ods. 1 dohovoru. Najvyšší súd však v odôvodnení svojich návrhov bližšie neuvádza, v čom by mal namietaný nesúlad napadnutej právnej úpravy so základným právom na rešpektovanie súkromného a rodinného života spočívať. Jeho argumentácia sa sústreďuje len na dôvody namietaného nesúladu napadnutej právnej úpravy so základným právom na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru. Ústavný súd konštatuje, že k prípadnému zásahu do základného práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života podľa čl. 8 ods. 1 dohovoru a obdobne aj podľa čl. 19 ods. 2 ústavy môže dôjsť až v dôsledku aplikácie napadnutej právnej úpravy kompetentnými orgánmi na skutkové okolnosti konkrétneho prípadu. Napadnuté ustanovenia zákona o pobyte cudzincov a zákona o azyle sa preto nemôžu *in abstracto* dostať do priamej súvislosti s čl. 8 ods. 1 dohovoru a byť s ním v nesúlade. Ústavný súd preto návrhu najvyššieho súdu na vyslovenie nesúladu ustanovenia

§ 120 ods. 2 zákona o pobyte cudzincov a ustanovenia § 52 ods. 2 zákona o azyle s čl. 8 ods. 1 dohovoru nevyhoviel.

143. Článok 13 dohovoru spolu s čl. 5 ods. 2 až 4 a čl. 6 dohovoru formuje súčasť procesných garancií dohovoru. Článok 13 dohovoru zamýšľa zabezpečiť efektívnu ochranu hmotných práv a slobôd zaručených dohovorom (rozsudok ESLP z 19. 2. 1998 vo veci Kaya proti Turecku, sťažnosť č. 22729/93, bod 106). Právo na účinný opravný prostriedok podľa čl. 13 dohovoru je podporným (pomocným) právom. Jeho porušenia sa možno dovolávať len v spojení s porušením hmotného základného práva alebo slobody podľa dohovoru alebo protokolov k nemu. Najvyšší súd v návrhoch namieta nesúlady napadnutej právnej úpravy s čl. 13 dohovoru v spojení s čl. 8 ods. 1 dohovoru, ktorý zaručuje právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života, obydlia a korešpondencie. Keďže, ako už ústavný súd konštatoval v predchádzajúcom bode tohto nálezu, napadnuté ustanovenia zákona o pobyte cudzincov a zákona o azyle sa nemôžu *in abstracto* dostať do priamej súvislosti s čl. 8 ods. 1 dohovoru a byť s ním v nesúlade, napadnutá právna úprava v okolnostiach posudzovaného prípadu nemôže byť *in abstracto* v nesúlade ani s čl. 13 dohovoru. Ústavný súd preto nevyhoviel ani návrhu na vyslovenie nesúlady ustanovenia § 120 ods. 2 zákona o pobyte cudzincov a ustanovenia § 52 ods. 2 zákona o azyle s čl. 13 dohovoru.

VII.

Účinky nálezu

144. Podľa čl. 125 ods. 3 ústavy ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi právnymi predpismi uvedenými v odseku 1 je nesúlady, strácajú príslušné predpisy, ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia účinnosť. Orgány, ktoré tieto právne predpisy vydali, sú povinné do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu uviesť ich do súladu s ústavou, ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom. Ak tak neurobia, také predpisy, ich časti alebo ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia.

145. Podľa čl. 125 ods. 6 ústavy rozhodnutie ústavného súdu vydané podľa odsekov 1, 2 a 5 sa vyhlasuje spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov. Právoplatné rozhodnutie ústavného súdu je všeobecne záväzné.

146. Vychádzajúc z uvedených ustanovení ústavy bude úlohou národnej rady do šiestich mesiacov od vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky uviesť § 120 ods. 2 zákona o pobyte cudzincov a § 52 ods. 2 zákona o azyle do súladu s čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a s čl. 13 ods. 4 ústavy a s čl. 47 charty.

147. Podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde pripája k bodu 1 a 2 výroku rozhodnutia odlišné stanovisko sudca Milan Ľalík.

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

V Košiciach 12. decembra 2018