

Seminář Nadměrné utajování 9.11.2004 Poslanecká sněmovna PČR, 15-17,30 hod

zápis podle zvukového záznamu

Moderátor: Oldřich Kužilek, Otevřená společnost, Koalice za utajování v demokratických mezích

Oldřich Kužilek – úvodní slovo

- zdůraznění názvu semináře, žádost na účastníky diskuse a autory příspěvků, aby se vždy vypořádali s otázkou či tezí v názvu semináře
- připomenutí výběru hostů-zákonodárců z hlediska příslušnosti k opozici a koalici v zájmu reprezentativnosti a vyváženosti
- citace rozsudku ESLP v Kauze Klass proti Německu

Helena Svatošová, Iuridicum remedium, Koalice za utajování v demokratických mezích

Hlavní výhrady koalice k návrhu zákona o utajovaných informacích

- slovo informace v názvu zákona (dříve skutečnost) - již signalizuje naůstající význam informací (viz informační společnost, aktuálně platný zákon o službách informační společnosti ad.)

- klíčové je rozhodování

a) kdo a jak bude určovat které informace budou ze svobodné výměny a využívání informací vyloučeny,

b) jaká bude kontrola tohoto závažného rozhodování apod.

Zde budu možná velmi konkrétní - příspěvek bude vlastně přehled připomínek k poslední verzi návrhu zákona tj. ze srpna 2004. Je možné, že sem do Sněmovny dostanete verzi opět jinou, ale myslím, že je potřeba "alarmovat předem" (s trochou nadsázky, ale jen minimální) a signalizovat na co si "dát pozor". Proto zmíním i nejzávažnější excesy z verzí předchozích, které se do poslední verze návrhu nedostaly. Neznamena to však (samozřejmě), že by se nemohly v průběhu legislativního procesu objevit a stát se součástí textu zákona.

Připomínky jsou vedeny ze **dvou pozic**

- právnícké
- ochrany lidských práv a základních svobod.

Rozdělení skupiny připomínek

1. limity státní moci – zde především NBÚ jako správního orgánu.
2. ochrana soukromí občanů (a nejen občanů)
3. ohled na veřejný zájem (veřejné rozpočty)
4. záruky právního státu – justice a veřejný ochránce práv

Z první skupiny:

1. limity státní moci – zde především NBÚ jako správního orgánu.

- **vymezení utajované informace**

i Slováci mají oblasti

▣ i soukromé podniky (veřejné zakázky, kontrola obch. s rizik. zbožím, transpar. hosp. soutěže)

▣ **vymezení bezpečnostního rizika u fyzické osoby**

▣ dopad na vydání oprávnění seznamovat se – výkon povolání

▣ a) např. důvod § 172 odst. 1 TR – trestní stíhání zastaveno, skutek se stal, ale neprokázalo se že osoba

▣ b) vágní: „směřující k potlačování LPZS“

▣ c) neomezená horní hranice doby nazpět, ve které mohou zprav. služby pátrat v osobním a pracovním životě osoby – (naopak jen dolní)

▣ **bezpečnostní způsobilost – pvo vykonávat určité povolání či činnost (x utaj. inf.)**

▣ negativní okolnost (= bezp.riziko) je vymezena velmi neurčitě („lze považovat“ „chování, ovlivnitelnost, nedůvěryhodnost, která může vést“

ochrana soukromí občanů (a nejen občanů)

▣ **!!! oprávnění zpravodajských služeb získávat informace z řady databází** (vč. citlivých údajů) veřejné správy i soukromých subjektů (pojišťovny, zdr. poj, správa soc. zabezp., daňových úřadů, SCP ad.)

▣ **nadbytečné údaje z bezpečnostním dotazníku** (podm. proporcionality – kontakty na občany cizích zemí, na občany v zahraničí)

▣ **možnost NBÚ regulovat kryptografii, která neslouží k přenosu utaj. inf. (definice krypt. MAT)**

- velmi značný úkrok z kompetence NBÚ (nedopatření, ost. df např. krypt. prostředek obsahovaly podmínku, že musí sloužit k přenosu Utaj. inf)

ohled na veřejný zájem (veřejné rozpočty)

▣ **ustanovení o veřejnoprávních smlouvách**

▣ ty by měly přenést výkon některých /odbornějších, nicméně z hlediska dopadu na rozhodování nikoli nevýznamných/ činností NBÚ na mj. soukromé osoby

▣ náležitosti v duchu soukromého práva – mnohé ale chybí: co když přestane nakontraktovaná osoba splňovat podmínky není výslovně právo výpovědi

▣ povinnost NBÚ odstoupit od smlouvy (porušení PP druhé strany)

4. záruky právního státu – justice a veřejný ochránce práv

▣ **privilegovaná povaha utaj. inf. z NATO a EU (rozh. rady, bezp.standardy)**

▣ projevuje se tím, že běžní členové vlády a parlamentu se nemohou del návrhu s nimi seznamovat

▣ s požadavky NATO a EU je to sporné, protože okruh se oproti pův. verzi rozšiřuje (není dané pevně) – zákl. ústavní činitelé s odpovědností!!!

vypuštění veřejného ochránce práv z osob, které se mohou bez bezp. řízení seznamovat s utajovanými skutečnostmi – více verzí
esenciální pro jeho kontrolní činnost

- **nahlížení do spisu v bezp. řízení (pokrok ve verzích)**
- nadměrné omezení

4. velmi kladné: v OSŘ i TŘ výslovně vyloučeno, aby se v řízení kde utaj. inf, mohli účastnit jen právní zástupci event. i soudci s bezp. проверkou!

▫ **Miloš Titz, poslanec PS, Výbor pro obranu a bezpečnost**

a) obecně o utajování

- téma je velmi neuchopitelné, pracuji ve VOB na této věci od roku 1996
- čím více je společnost organizovaná, narůstá potřeba výměny informací i potřeby informace utajovat (musí se najít rozumný průnik)
- technická dokumentace k jaderné ponorce je jako dvoupatrový dům – nemá cenu utajovat (technicky velmi obtížné ofotit), má cenu utajovat jen to podstatné (navigační systém ponorky v tomto příkladě)
- stávající zákon o utajovaných skutečnostech připravován v roce 1998
- problém odvolacího orgánu

b) kontrola utajování

- **měla by existovat parlamentní kontrola činnosti NBÚ (např. i napříč komorami), i tam se postupy jistě vyvíjí a korigují atd.**
- nesouhlas s názorem, že zpravodajské služby má cenu kontrolovat pouze defenzivní (vnitřní) a tu, která operuje mimo území státu (ofenzivní) nikoli
- nyní se od tohoto názoru ustupuje, ale je nutné mít model kontroly zpravodajských služeb jako celku

c) závěr

pakliže by narušení soukromí vedlo k zachycení útoku na Dvojčata, myslím, že bychom řekli: stálo to za to. Na druhou stranu chápu obavy o soukromí a velmi vítám diskusi o tomto tématu.

▫ **Jan Klas, poslanec PS, Výbor pro obranu a bezpečnost**

Legislativní historie

Byl spolu s poslancem Gjuričem zpravodajem k návrhu platného zákona o utajovaných skutečnostech v roce 1998.

Již tehdy se objevil návrh na prověřování soudců, předsedů komor, ministra obrany ad.

Nedostatky stávající úpravy

▣ **nadbytečné utajování**

– např. členové Komise pro kontrolu BIS a VOS jsou prověřováni na nejvyšší stupeň (PT), přičemž v agendě měli za celou dobu jen 2 věci T a žádnou PT.

▣ zmíněn případ Helmsovy reformy resp. redukce utajovaných informací v USA v r. 1996

▣ nyní se např. chystají prověrky všech zaměstnanců letištního personálu (!)

▣ **nedostatečné pravomoci kontrolních orgánů**

▣ např. členové Komise pro kontrolu operativní techniky jsou kompletně prověřeni, ale nemají pravomoc zvat si na vysvětlení agenty či občany, kteří podezřívají státní moc, že jsou nezákonně odposloucháváni (x oproti kontrolním pravomocím např. v SRN)

▣ **tendence k dalšímu omezování svobod**

▣ neustálá snaha MV a policie prolamovat vstup do soukromí pod záminkou boje s terorismem

▣ např. vážně míněné návrhy za až následné soudní „povolení“ odposlechu

▣ zmíněn Národní akční plán boje s terorismem – ovlivňuje např. i nepřijatelná ustanovení aktuálního návrhu zákona o elektronických komunikacích

▣ **kontrola NBÚ je nedostatečná, premiér na to nemá čas**

▣ nesouhlas s M. Titzem, že politici by měli kontrolovat NBÚ (sami jsou prověřováni)

▣ návrh na veřejnou kontrolu – nezúčastnění lidé jmenovaní různými ústavními orgány a odborníci (např. jako svého času návrh na kontrolu zpravodajských služeb)

▣ poslanci Bundestagu nejsou prověřováni resp. jejich kontrolní komise (prověření dlouhodobým působením v politice, vlastní politickou stranou, i diskrétně zpravodajskými službami – ty dají diplomaticky avízo straně jen zjistí-li rizika), prověřování jako u nás je nemyslitelné

▣ **Jan Mareš, ředitel NBÚ**

▣ utajování utajování je i pro NBÚ nevídané – jde o otázku rozpočtů apod.

▣ pracuji na NBÚ 4 roky, ale jen jednou jsem měl v ruce Přísně tajné – znamená to vážně utajení

▣ **neekonomičnost současné praxe prověřování osob**

▣ prověrka jedné osoby na PT stojí desetitisíce Kč, nyní je mnoho tisíc prověrek –mnoho!

▣ NBÚ provádí prověrky na žádost soukromých osob resp. statutárního orgánu právnické osoby, která si může určit sama kolik a jaké osoby je třeba prověřit

▣ NBÚ nemá pravomoc určit počet prověřovaných osob v organizaci (v návrhu nového zákona se toto již řeší – personální bezpečnostní plán – schvalovaný vládou: vyřeší i otázku ochrany soukromí i ekonomický aspekt)

▣ V současné době se připravuje prováděcí předpis o personální bezpečnosti, proces je zdoluhavý a verze se značně liší

▣ podrobení prověřce je na svobodné vůli každého

□ nový zákon dramaticky počet prověrek sníží

b) k připomínkám k návrhu zákona – je dán rámeček, který musíme dodržovat:

- povinnost respektovat předpisy NATO – nelze být měkčí

- i členové vlád nejsou bez certifikátu na jednání o utajovaných informacích vpuštěni

- předpisy EU jsou obdobné – personální bezpečnost také neupravovala; dnes se přijímá předpis upravující i podmínky personální bezpečnosti (např. pobyt nad 5 let, o němž nelze zjistit, co tam osoba dělala)

c) současný stav

- LRV vrátila k dopracování

- verze jsou čím dál vstřícnější k připomínkám

□ nyní připravovaná verze bude mít varianty ohledně vymezení utajované informace a to proto, že v usnesení vlády ukládající NBÚ připravit návrh se nepočítá se seznamy

□ podle předpisů EU seznamy utajovaných informací nejsou

□ neoprávněné utajení či nadbytečné utajení je možno sankcionovat dle návrhu zákona

(replika moderátora: problém je v určení, zda došlo k neoprávněnému utajení –díky široké definici)

□ **Tomáš Langášek, asistent předsedy Ústavního soudu**

Ústavní soud se stávajícím zákonem zabýval několikrát, v těchto aspektech:

□ A) prověrky, zásahy soukromí – významný náleží č. 322/2001 Sb.

□ B) práva obviněných ve vztahu k utajovaným skutečnostem v trestním řízení z ledna 2004

□ C) co může být utajováno – návrh veřejného ochránce práv na zrušení jedné, účelově příliš obecné položky seznamu (zatím poslední náleží)

- zamítavý výrok – rozhodovalo pouze 10 soudců z 15ti a jeden přitom disentoval

--precedenční význam rozhodnutí tím dosti omezen

□ již v prvním náleží mimo rámeček odůvodnění konstatoval ÚS řadu sporných bodů z hlediska ústavnosti v celém zákoně

Lze z toho dovodit, co je v návrhu zákona

□ **v souladu s Ústavou**

□ práva obviněných a účastníků soudního řízení

b) problematické

i) předvídatelnost v důsledkem definice utajované informace (opuštění konceptu formálního kritéria) ÚS se k předvídatelnosti vyjádřil jen v otázce prověrek, avšak argumentace platí i na definici utajovaných skutečností (zde jde o právo na informace a svobodu projevu, nikoli osobnostní práva, ale nehraje roli)

ii) poslední nález ÚS (VOP), i když nezrušil jednu z položek seznamu, všiml si významu, který seznam utajovaných skutečností má (jeho existence byla zárukou předvídatelnosti a i proto nezrušil položku seznamu, která byla příliš široká)

▣ problém návrhu: národní bezpečnost . se nerovná zájem státu (příklad z demonstrací, znečištěním pohraniční řeky, aféra ústavního činitele)

▣ možný rozpor s principem proporcionality: nevýhodnost pro zájmy státu (vyhrazené) = není to co v Listině: nezbytnost

▣ poslední problém: neexistence soudního přezkumu utajování informací (lze přezkum dle FOI, ale není dostačující): z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno rozhodnutí dotýkající se základních práv (požadavek Listiny)

Diskuse:

Helena Svatošová:

▣ - diskutabilnost „dobrovolnosti“ souhlasu s bezpečnostní prověrkou, navrhovaná ředitelem NBÚ J. Marešem

▣ především přístup zpravodajských služeb do databází ve změnovém zákoně není vázán na souhlas subjektu osobních údajů

▣ jen poznámka: záruky proti riziku zneužití jsou netransparentní; EU si je toho vědoma – v rozhodnutí Rady je např. stanovena řada deklaratorních povinností např. pečlivě zvažovat stupeň utajení, nepodléhat tlaku na vyšší stupně, konstatuje se bezúčelnost nadbytečného utajování

▣ otázka sankcí za neoprávněné utajování: tato činnost není nepotrestatelná, ale často nezjistitelná (ze samé povahy věci) a proto sankce nemohou nastoupit

▣ nesouhlas s návrhem posl. Klase prověřovat soudce, advokáty a poslance

▣ reakce: nedorozumění, J.Klas je proti, jen zmiňoval tendence tyto osoby prověřovat

▣ i jen prověřování poslanců není dobré – výkon mandátu poslance je závislý na rozhodnutí voličů, nikoli rozhodnutí nějakého správního úřadu

Jan Klas:

1. nová definice je správný požadavek

2. NBÚ rozhoduje o prověrkách na PT u někoho 3 měsících u někoho 18 měsíců – i toto je problém: navrhuje garanční termíny pro prověrky

3. odvolací orgány: kolegium státních zástupců a soud: nemyslitelné; kolegium zkoumá jen právní postup a navíc jsou členové prověřováni, tj. nejsou nezávislí

4. sankce: prosazuje vysoké, milionové, stávající nejsou dostatečné

5. zásahy do soukromí: stále vysoké, i když mírné zlepšení (např. se upustilo od komplexního zdravotnického vyšetření)

Jan Mareš:

Otázka moderátora: zda obsahuje návrh zákona jasné a precizní definice dle požadavků ESLP?-

1. odpověď : v mezích možností je obsahuje, rozhodnutí je ke konkrétnímu případu

2. právo EU je obecnější, musíme se naučit s nimi pracovat

3. k zákonu bude plno prováděcích vyhlášek, které řadu věcí zpřesní (je nutné také posuzovat)

4. zásahy do soukromí: i úprava zbrojních průkazů obsahovala zásahy do soukromí a dokonce bez soudního přezkumu

▣ lhůty k rozhodnutí o prověřce: budou, ale NBÚ také závisí na svých „dodavatelích“ informací

▣ zásahy do soukromí přístupem do databází: umožňuje zajistit, aby na klíčových místech státní zprávy (informace s dopadem na životy lidí apod.) byly 100% prověřené osoby

Tomáš Langášek:

▣ i Ústavní soud si všiml významu, který seznam má

▣ návrhy pro zlepšení praxe: - garanční termíny pro prověrky

- odbourání Kolegia státních zástupců: jsou sami prověřováni NBÚ, nejsou nezávislí

1. k utajování informací v trestním řízení: stát se musí rozhodnout, zda chce člověka odsoudit, anebo je pro něj utaj inf tak cenná, že ji nepoužije a člověk odsouzen nebude

2. k soudnímu přezkumu: jde o správný krok, kolegium státních zástupců nesplňuje požadavky nezávislosti, od něj lidé stejně žalují k soudu, takže odstranění kolegia je dobrý krok

3. nelze být měkčí než NATO: to je pravda, ale to nebrání seznamu, závisí na tom, co za informace v seznamu bude

- reakce J.Mareše: nešlo o definicii, ale např. standardy personální bezpečnosti

Oldřich Kužilek – nastolení diskuse:

1. pro státní správu je svůdnost využít utajování informací pro utajování a zamezení přístupu k informacím: nepochybně umožní a sankce takového nadměrné utajování je s ohledem na znění definice velmi problematické: pokud by se člověk bránil soudně, patrně by jej nebylo většinou možné postihnout

2. nereálně se spoléhá na kvalitu úředníka, NBÚ výslovně počítá s tím, že úředníci se proškolí, sami budou vhodně zařazovat a nezneužívat – toto není podle Kolaice za utajování v demokratických mezích vhodné

Volná diskuse:

Jan Mareš

- citace definice utajované informace EU: velmi vágní, ale počítá s proškolením úředníků aj. záruky
- návrh je ale nyní předkládán variantně: počítá s nepřipraveností úředníků

Oldřich Kužilek

- nerelevantní legislativa EU: ještě se k ní ESLP nevyjadřoval, ale k národním zákonům existuje řada požadavků různých soudů na jasnost apod.

Helena Svatošová

- k utajovaným informacím z EU a NATO: hrozí konflikt státu mezi jeho mezinárodním závazkem utajovat a definicí vlastního zákona, kterou informace nemusí splnit

p. Korčíš, MV

- prostudovány evropské předpisy: naše definice je shodná
- podle mezinárodních smluv se považují utajené věci dodané jinými státy a u nás se už pak nezkoumá naplnění „naší“ definice

T. Langášek

- v USA si seznamy utajovaných informací vynutily soudy (seznamy jsou podrobnější), používá se v žádostech o informace
- oprávněnost utajení posuzují soudy v praxi většinou utajení potvrdí
- teoreticky zajímavá otázka, ale v praxi naše soudy těžko budou posuzovat oprávněnost utajení v jiném státě

F. Korběl, právník

- přezkoumání utajování je klíčové: nyní je možné přezkoumat formální znak, což je snazší, avšak pokud by byla jediným kritériem materiální složka (nebezpečnost pro zájmy ČR), jak to bude soud posuzovat: je zde i kritérium řádného procesu

J. Mareš

- zatím žádný soud neřešil (kromě ÚS, který řešil tu jednu položku)
- problém: žalobce nezná obsah utajované informace, její č.j. apod., pak nelze žalovat

O. Kužilek

- neměl by to být problém nějak předmět žaloby definovat

T. Langášek

- to je ten problém, zákon rezignuje na soudní přezkum a pro soudce (i ostatní orgány státu) je seznam pohodlným vodítkem a nenutí je posuzovat materiální znak

Mgr. Bureš, NBÚ

- soud by ale měl posuzovat i materiální znak

- NBÚ s tím má problém i ve správním trestání

- důvod proč seznam opuštěn: EU a NATO je nemá a mohlo by být problém, kdyby tatom informace nebylka na seznamu

Helena Svatošová

- zařadit na seznam může skutečnost vláda i ze dne na den, obvykle zasedá jednou týdně, tak do 7 dnů standardně zařadit lze

- je i možnost zvláštní procedury utajit bez seznamu na určitou dobu a pak posoudit zařazení na seznam či odtajnit

p. Korčíš

- původně (rok 1998) nebyl zájem dát seznamy, ale jde o vodítko pro státní správu

- dá se řešit stadardy NBÚ, kde by byly seznamy (a nemusí do toho jít vláda, nebyl by pak problém vydat)

T. Langášek

- je to možné, ale mělo by to mít kvalitu právního předpisu

- seznámení s případem svévolného utajení lidskoprávní koncepce zahraniční politiky

O. Kužilek

- sporná otázka, jak může veřejná správa dodatečně aprobovat své protiprávní rozhodnutí, podle mě je to nepřípustné

Helena Svatošová

- otázka přístupu zpravodajských služeb do různých systémů veřejné správy s osobními údaji: nejsou zde dostatečné záruky proti zneužití (např. masivní zneužívání osobních údajů policií je realita)

František Korbek

- správní soudnictví: není ve výhradně materiálním znakem největší nebezpečí správní soud? Správní senáty materiálnímu znaku většinou vůbec nerozumí, nemohou kvalifikovaně posoudit – soud se požene do meritorního dokazování nebezpečnosti informace - to není výhodné pro stát

pracovník NBÚ

- připomínka: krajský soud již rozhodoval o neudělené prověrce: potvrdil a měl k dispozici veškeré spisy, a merit věci se posuzoval složitě

- soudy se s tím umí vyrovnat

- ale nyní již není třeba přesvědčovat, formální znak bude jako varianta v nové verzi návrhu
- proti zneužívání osobních údajů: vnitřní audit úřadu, v NBÚ se nastalo; souhlas s kvalitní kontrolou proti zneužití

O.Kužílek

- otázka: hrálo roli v nejznámějších teroristických útocích vyzaření utajované informace či bezpečnostní

náměstek ředitele BIS:

- atentát na 2 ruská letadla: osoby propašovány díky spolupráci ostrany letiště
- či případ Madrid: neproověřený člověk z dodal výbušninu
- u Dvojčat nelze určit, zda hrála roli utajovaná informace, spíš šlo o souhru náhod porušení předpisů

O. Kužílek

- vyplývala by nutnost utajovat všechno, příměr vlivu nadměrné ochrany na imunitu organismu

Poděkování za účast a diskusí, závěr semináře.