

ROZHODNUTIE O UTAJENÍ INFORMÁCIE AKO ZÁKLADNÝ PREDPOKLAD REALIZÁCIE OCHRANNÝCH OPATRENÍ¹

DECISION ON INFORMATION CLASSIFICATION AS AN ESSENTIAL PREREQUISITE FOR IMPLEMENTING PROTECTION MEASURES

Miroslav BRVNIŠŤAN

Abstract

The protection of information legislation foresees the implementation of specific safeguards aimed at the security of classified information throughout its life cycle. A decision on confidentiality is a specific act governed by applicable law. The article analyzes the current legal status determining the emergence of classified information that confronts with logically derived theoretical principles, assumptions and suggests possible solutions.

Keywords: information protection, confidentiality, proces of classification, critical time, emergence of classified information

ÚVOD

Ochrana utajovaných informácií, ako špecifický režim ochrany informácií štátu, zohráva významnú úlohu pri plnení tých základných funkcií štátu, ktorých realizácia už zo svojej podstaty predpokladá systémovú ochranu. Predpokladom je vytvorenie efektívneho a komplexného systému ochrany informácií.

Právna úprava ochrany utajovaných informácií a jej inštitucionálny rámec sú jedným zo základných predpokladov zabezpečujúcich podmienky pre správnu funkčnosť režimu utajenia, čím sa priamo prispieva k napĺňaniu a realizácii bezpečnostných záujmov štátu a v medzinárodnom kontexte aj bezpečnostných záujmov štátu realizovaných prostredníctvom nadnárodných zoskupení, ktorých je Slovenská republika členom.

To, že ochrana informácií nadobúda v súčasnej modernej dobe na význame, je reálnym dôsledkom nielen exponenciálneho rastu množstva informácií a ich charakteru, ale aj zmenami a vývojom bezpečnostného prostredia v ktorom sa Slovenská republika nachádza. Ako subsidiárne je možné vnímať v tomto kontexte technologický pokrok a technický vývoj prostriedkov a nástrojov určených na ochranu informácií, respektíve ich protiprávne získavanie. Správne nastavenie systému ochrany informácií utajením, jeho teoretických a právnych základov tak, aby zodpovedali požiadavkám modernej spoločnosti je dnes, ako aj v budúcnosti kľúčovým.

Ochrany informácií prostredníctvom režimu utajenia je jediným komplexným nástrojom ochrany informácií štátu. Pri zabezpečovaní ochrany informácií štátu utajením je potrebné jednotlivé opatrenia citlivo zvažovať, aby miera utajovania informácií neprekročila únosnú hranicu medzi potrebou utajiť dôležité informácie štátu a na druhej strane, umožnila občanom aktívne sa zúčastňovať na spravovaní štátu a spoločnosti, čoho základným predpokladom je primeraný prístup ob-

¹ Tento príspevok je podporovaný Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV – 16-0521.

čanov k informáciám. Zároveň je potrebné zohľadniť ekonomickosť a primeranosť nákladov na realizáciu ochranných opatrení s ohľadom na možný neželaný následok.

Rozhodnutie o utajení je z hľadiska režimu utajenia pravdepodobne najdôležitejší akt, zakladajúci celý rad vzájomne podmienených krokov a ich dôsledkov, ktoré podmieňujú účinnosť ochrany informácií utajením. To aký spôsobom je realizovaný režim utajenia súvisí so správnym pochopením základných princípov ochrany informácií ako takej. Pre bližšie objasnenie samotnej podstaty utajenia informácií bude dôležité pokúsiť sa odpovedať na nasledujúce otázky:

1. Čo je to režim utajenia a aké sú jeho východiská?
2. Kedy a ako vzniká utajovaná informácia?
3. Čo je podstatou rozhodnutia o utajení informácie a aké sú dôsledky takéhoto rozhodnutia?

Vzhľadom na neexistenciu odbornej literatúry týkajúcej sa oblasti utajovaných informácií budeme pri hľadaní relevantných odpovedí na stanovené otázky aplikovať najmä analytický prístup a kritické myslenie.

Napriek tomu, že platný zákon č. 215/2004 Z.z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len zákon o OUS) zavádza pojem "skutočnosť", budeme pre účely tohto článku používať pojem informácia. Podľa nášho názoru cielenejšie vystihuje podstatu režimu utajenia a činností s tým spojených.

1. VZNIK UTAJOVANEJ INFORMÁCIE PODĽA USTANOVENÍ PLATNÉHO ZÁKONA Č. 215/2004 Z. Z. O OCHRANE UTAJOVANÝCH SKUTOČNOSTÍ A O ZMENE A DOPLENENÍ NIEKTORÝCH ZÁKONOV

Pri bližšej analýze právnych predpisov SR, upravujúcich ochranu utajovaných informácií je zrejmé, že základ je tvorený zákonom o OUS. Zároveň je potrebné uviesť, že Slovenská republika je členom nadnárodných integračných zoskupení - Severoatlantická Aliancia (NATO) a Európska únia (EÚ). Predpisy týchto integračných zoskupení sú pre SR záväzné² a upravujú ochranu informácií EÚ a NATO. Naším cieľom je analyzovať a popísať samotný proces utajenia, a preto zastávame názor, že na pochopenie základných princípov utajenia je postačujúce analyzovať proces vzniku utajovanej skutočnosti, tak ako je upravený zákonom o OUS. Predpisy NATO a EÚ sa podrobne nezaoberajú procesom utajenia, tento ponechávajú spravidla na národné právne predpisy jednotlivých členských štátov. Zákonom o OUS je vytvorený vcelku sofistikovaný mechanizmus umožňujúci poskytnúť potrebnú úroveň ochrany vybraným informáciám prostredníctvom ich utajenia. Utajenie samotné je pritom realizované komplexom špecifických opatrení³, ktoré zabezpečujú to, že daná informácia je prístupná len určitému presne definovanému okruhu dôveryhodných (preverených) osôb. Predpokladá sa, že režim utajenia následne eliminuje celé spektrum rôznych bezpečnostných rizík, medzi ktoré môžeme zaradiť napr. stratu informácie, špionáž alebo jej možné

² Napr. Rozhodnutie Rady z 23. septembra 2013, č. 2013(488)EU o bezpečnostných predpisoch na ochranu utajovaných informácií, OJ L 274/1 z 15.10.2013.

Rozhodnutie vysokej predstaviteľky Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku z 15. júna 2011 o bezpečnostných pravidlách Európskej služby pre vonkajšiu činnosť č. (2011/C 304/05), C 304/7.

Rozhodnutie Komisie z 13.3.1015 o bezpečnostných pravidlách na ochranu EÚ utajovaných informácií č. 2015/444/EC, ECSC, Euratom, OJ L 72/53.

³ § 6 ods.2 zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov znie: Ochranou utajovaných skutočností je vytváranie podmienok na personálnu bezpečnosť, administratívnu bezpečnosť, šifrovú ochranu informácií, fyzickú bezpečnosť, objektívnu bezpečnosť, bezpečnosť technických prostriedkov a na priemyselnú bezpečnosť.

vyzradenie a využíva na to špecifické formy a metódy činnosti, vrátane spravodajských. Z tohto hľadiska štát využíva, teda má vytvorený „systém“, ktorý zabezpečuje potrebnú úroveň bezpečnosti vybraných informácií. Zároveň je evidentné, že štát v súčasnosti nemá inú možnosť ochrany informácií okrem ich utajenia. Ide pritom zároveň o nákladný a komplikovaný systém, ktorý by mal byť využívaný v primeranej (nevyhnutnej) miere.

Konštrukcia samotného systému ochrany informácií utajením vychádza priamo z ustanovení Ústavy SR – zák. č. 460/1992 Zb. (Ústava SR), ktorá definuje, kedy je možné obmedziť právo na informácie⁴. Zákon o ochrane utajovaných skutočností, umožňuje realizáciu tohto ustanovenia v praxi, vytvorením uceleného právneho rámca. Bezpečnosť informácií je Ústavou SR povýšená nad akýkoľvek iný záujem, vrátane Ústavou SR garantovanému slobodnému prístupu k informáciám⁵, ako aj prostredníctvom ustanovení Listiny základných práv a slobôd⁶. Z pohľadu štátu je teda zabezpečené, že občan má vo všeobecnosti prístup k všetkým informáciám, okrem tých, o ktorých bolo rozhodnuté, že budú chránené utajením. Z pohľadu občana je to možné vnímať naopak a teda, že okrem utajovaných informácií má prístup k všetkým ostatným informáciám štátu⁷.

Na začiatku režimu utajenia by malo byť rozhodnutie (akt) o utajení informácie, ako zásadné rozhodnutie, ktoré zabezpečí ochranu informácie tak, aby táto bola prístupná len definovanému okruhu osôb.

Zákon o OUS rámcovo vytvára mechanizmus, ktorý umožňuje informácie utajiť pri súčasnom splnení dvoch základných podmienok: informácia musí byť spôsobilá ohroziť záujmy štátu⁸, a zároveň táto vzniká v oblasti, ktoré ustanovila vláda SR svojim nariadením⁹. Predmetné nariadenie vlády SR zároveň v § 2¹⁰ stanovuje podmienku vymedzenia utajovaných skutočností vedúcim vznikajúcich v právnickej osobe. Výsledkom je verejný (!) zoznam utajovaných skutočností¹¹, určený ich stupeň utajenia, vrátane dôvodov utajenia (!). Znamená to, že je explicitne pomenovaný mechanizmus umožňujúci utajiť vybrané informácie?

Po podrobnejšej analýze možno konštatovať, že tento mechanizmus je síce pre laikov v poriadku, no v skutočnosti je príliš vágny a nekonzistentný, vo svojej podstate umožňuje utajiť akúkoľvek informáciu. Uvedené je síce v príkrom rozpore s princípmi utajenia, ktoré budeme popisovať neskôr, ale nie priamo v rozpore so zmienenými ústavnými garanciami. De jure je pravdepodobne všetko v poriadku, vrátane verejných rezortných zoznamov utajovaných skutoč-

⁴ Čl. 26 ods. 4 Ústavy SR „Slobodu prejavu a právo vyhľadávať a šíriť informácie možno obmedziť zákonom, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti“.

⁵ Čl. 26, 45 a 34 zák. č. 460/1992 Zb. Ústava SR (Ústava SR).

⁶ Čl. 17,25 a 35 ústavný zák. č. 23/1991 Zb. Listina základných práv a slobôd.

⁷ Takto bol pôvodne formulovaný zámer zákona o OUS. V súčasnosti už existujú aj iné režimy ochrany informácií štátu napr. ochrana citlivých informácií podľa zákona č. 45/2011 o kritickej infraštruktúre - pozn. autora.

⁸ Pozri bližšie §3 Stupne utajenia zákona č. 215/2004 Z.z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁹ Nariadenie vlády SR č. 216/2004 Z.z. ktorým sa ustanovujú oblasti utajovaných skutočností.

¹⁰ §2 nariadenia vlády č. 216/2014 Z.z. znie:

(1)Vedúci vymedzí podľa §1 tohto nariadenia utajované skutočnosti vznikajúce v právnickej osobe v rámci pôsobnosti ustanovenej podľa osobitného predpisu. Určené utajované skutočnosti vedúci zaraďuje do zoznamu utajovaných skutočností právnickej osoby.

(2) Zoznam utajovaných skutočností právnickej osoby podľa odseku 1 vydáva vedúci písomne. Jeho obsahom je konkrétne určenie utajovaných skutočností s príslušným stupňom utajenia podľa § 3 zákona, zaradených do oblasti podľa § 1 tohto nariadenia a odôvodnenie potreby ich označenia príslušným stupňom utajenia.

(3) Zoznam utajovaných skutočností právnickej osoby je verejný.

¹¹ Pozri napr. Zoznam utajovaných skutočností Ministerstva vnútra SR, Nariadenie MV SR z 30.6.2015 o zozname utajovaných skutočností v znení nariadenia MV SR č. 112/2015 a nariadenia MV SR č. 14/2016.

ností, ktoré však de facto nie sú zoznamy utajovaných skutočností. Tento stav je ešte umocnený tým, že pravdepodobne neexistuje mechanizmus, ktorý by umožňoval rozhodnutie o utajení informácie spochybníť, respektíve korigovať. Takéto konštatovanie je založené pritom priamo na ustanoveniach zákona o ochrane utajovaných skutočností, ktoré ani v prípade súdneho konania neumožňujú bez súhlasu pôvodcu odtajniť informáciu. Vychádzame pritom z predpokladu, že napr. prípadný súd by bol pri svojom rozhodovaní viazaný už zmieným mechanizmom utajenia informácie a išlo by teda vo svojej podstate len o posúdenie dodržania procesných pravidiel utajenia informácie.

Prax však ukazuje, že samotné posúdenie či informácia je alebo nie je spôsobilá ohroziť záujmy štátu je ťažko realizovateľné a v súčasnosti ani nie je vytvorený potrebný hodnotiaci mechanizmus, respektíve metodický postup. Posudzovanie prípadnej ujmy ako podmienky stanovenia stupňa utajenia (rozumej stupňa ochrany) je sotva hodnotiteľné pokiaľ k nej skutočne nedošlo. Samotný vznik ujmy závisí od množstva nepredpokladateľných špecifických okolností, ktoré môžu zásadným spôsobom ovplyvniť jej výšku alebo rozsah. Posúdenie ujmy bude takisto ovplyvnené schopnosťou systému ochrany informácií napraviť neželaný následok. Zastávame preto názor, že takéto posudzovanie možnej ujmy je aj vzhľadom na uvedené okolnosti a všeobecné definovanie záujmov štátu nerealizovateľné v procese utajenia informácie. No pripúšťame, že môže byť orientačným indikátorom stanovenia stupňa utajenia, v prípade vypracovania príslušných metodík posudzovania možnej ujmy na záujmoch štátu.

Obdobne zložitá situácia by nastala aj v prípade posudzovania vzťahu konkrétnej utajovanej informácie, zoznamov utajovaných skutočností a oblastí utajovaných skutočností stanovených nariadením vlády SR, v ktorých tieto môžu vznikáť. Jednotlivé zoznamy utajovaných skutočností a oblastí, v ktorých môžu vznikáť utajované skutočnosti sú tak vágne definované, že pod tieto je možné zaradiť prakticky akúkoľvek informáciu týkajúcu sa činnosti štátu. Aj v tomto prípade zastávame názor, že posudzovanie vzájomného súladu je prakticky nerealizovateľné.

Kedy vzniká utajovaná skutočnosť podľa platných predpisov? Pri logickej analýze citovaných právnych predpisov a vybraného zoznamu utajovaných skutočností MV SR¹² je možné konštatovať nasledovné:

1. Zákon o OUS presne nestanovuje vznik utajovanej skutočnosti. Uvedené konštatovanie vyplýva z § 2 zákona o OUS, ktorý definuje čo je utajovanou skutočnosťou¹³. Je pritom zrejmé, že pôvodca by mal po vyhodnotení určených podmienok určiť či daná informácia vyžaduje ochranu a zároveň, že táto patrí do oblastí stanovených citovaným nariadením vlády SR. Teoreticky by uvedené mohlo byť momentom vzniku utajovanej skutočnosti, zároveň však platí aj nasledujúci bod.
2. Z podstaty zoznamov utajovaných skutočností sú zrejmé dva možné momenty týkajúce sa vzniku utajovanej skutočnosti:
 - a) utajovaná skutočnosť vzniká rozhodnutím vedúceho, ktorý ju vymedzil v zozname utajovaných skutočností - v zásade je tento predpoklad neuskutočniteľný (nie je možné dopredu predpokladať a vymedziť utajované skutočnosti),

¹² Zoznam slúži len ako základ analýzy, všetky relevantné subjekty štátu majú v zásade obdobné zoznamy utajovaných skutočností.

¹³ § 2 Základné pojmy: Na účely tohto zákona je a) utajovanou skutočnosťou informácia alebo vec určená pôvodcom utajovanej skutočnosti, ktorú vzhľadom na záujem Slovenskej republiky treba chrániť pred vyzradením, zneužitím, poškodením, neoprávneným rozmnožením, zničením, stratou alebo odcudzením (ďalej len „neoprávnená manipulácia“) a ktorá môže vznikáť len v oblastiach, ktoré ustanoví vláda Slovenskej republiky svojím nariadením.

b) zoznam utajovaných skutočností de facto nie je zoznamom utajovaných skutočností i keď to zákon o OUS a nariadenie vlády vyžaduje, ale je len zoznamom “oblastí” utajovaných skutočností.

S uvedeného je zrejmé, že zákon o OUS explicitne nerieši vznik utajovanej skutočnosti ako kľúčového momentu, v ktorom dochádza k aplikácii špecifických ochranných opatrení. Je to rozhodnutie pôvodcu podľa § 2 zákona o OUS alebo rozhodnutie príslušného vedúceho podľa nariadenia vlády SR, alebo konkrétnej oprávnenej (fyzickej) osoby, ktorá informáciu vytvorila? Z hľadiska aktu utajenia ide o nejednoznačnosť kompetencií medzi vedúcim, pôvodcom a oprávnenou osobou. Zákon o OUS nejasným a zastávame názor, že aj nekontrolovateľným definovaním procesu vzniku utajovanej skutočnosti vytvára priestor pre svojvôľu a nepresnosti, čím priamo ohrozuje samotný systém a podstatu ochrany informácií režimom utajenia. Uvedené znamená však nie len to, že samotný proces vzniku utajovanej skutočnosti je nejasný, ale nejasný a pravdepodobne preto aj nerealizovateľný je systém kontroly procesu utajenia. Posudzovanie a kontrola vzájomného súladu medzi zákonom o OUS, nariadením vlády SR a zoznamami utajovaných skutočností je nerealizovateľné¹⁴ a teda nesprávne utajenie je nepostihnuteľné. Vice versa je nepostihnuteľným a nekontrolovateľným aj neutajenie informácie.

V súlade v uvedeným vyhodnotením súčasného právneho stavu upraveného zákonom o OUS možno konštatovať, že ak bolo z úrovne štátu rozhodnuté o utajení informácie, akokoľvek je tento proces nejasný, tak k takejto informácii nemá občan prístup, a ani neexistuje pre neho reálna možnosť rozhodnutie o utajení napadnúť. Zároveň je nespochybniteľné, že pokiaľ je rozhodnutie o utajení informácie základným predpokladom jej ochrany, tak takýto postup by mal mať jednoznačné a kontrolovateľné pravidlá. Je to potrebné nielen preto, že môže dochádzať k zneužitiu utajovania informácií, tak aby k nim občan nemal prístup, no zároveň to znamená, že nie je možná ani kontrola správnosti - efektívnosti procesu utajenia z hľadiska napr. stanovovania primeraného stupňa utajenia informácie. Oveľa závažnejším je však fakt, že ak nie je možné proces utajenia hodnotiť, tak nevieme či je efektívny a dostačujúci na ochranu záujmov štátu pred existujúcimi bezpečnostnými rizikami.

Záverom tejto časti možno konštatovať, že na základe analýzy platných právnych predpisov SR nie je možné jednoznačne definovať proces utajenia z hľadiska vzniku utajovanej skutočnosti. Súčasne, i keď predpisy EU a NATO neboli predmetom cielenej analýzy, tieto takisto bližšie nešpecifikujú akt rozhodnutia o utajení, len popisne vymedzujú čo je to utajovaná informácia¹⁵.

2. TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ PROCESU UTAJENIA

V tejto časti by sme sa chceli zaoberať niektorými vybranými procesmi a aspektami režimu utajenia, ktoré sú integrálnou i keď nie celkom správne chápanou súčasťou ochrany informácií utajením. Dokonca, s ohľadom na závery predchádzajúcej časti možno tvrdiť, že nie je celkom zrejmé, či súčasný systém ochrany utajovaných skutočností pripúšťa existenciu samotného procesu utajenia, keďže platný zákon tento proces explicitne nepopisuje. Proces utajenia je síce možné čiastočne odvodiť, no je evidentné, že nie je konzistentný, a ani správne definovaný. Z teoretického hľadiska

¹⁴ Na základe praktických skúseností autora sa takáto kontrola prakticky ani nevykonáva.

¹⁵ Napr. v článku 2 ods. 1 Rozhodnutia Rady z 23. septembra 2013, č. 2013(488)EU o bezpečnostných predpisoch na ochranu utajovaných informácií sa uvádza: Vymedzenie utajovanej skutočnosti EÚ, stupne utajenia a označenia:

1. „Utajovaná skutočnosť EÚ“ je každá informácia alebo vec označená stupňom utajenia EÚ, neoprávnená manipulácia s ktorou by mohla v rôznej miere poškodiť záujmy Európskej únie alebo jedného alebo viacerých členských štátov.

však predpokladáme, že proces utajenia by mal byť čo najpresnejšie ohraničený časový úsek, ktorý má zásadný vplyv na realizáciu ochranných opatrení režimu utajenia. Zároveň je potrebné konštatovať, že téma utajenia informácií nie je predmetom rozpracovania na teoretickej úrovni a nie je dostupná relevantná literatúra, ktorá by sa touto problematikou zaoberala. Východiskom pre odvodenie teoretických aspektov procesu utajenia bude predpoklad, že rozhodnutie o utajení informácie je proces, ktorého cieľom je ochrana informácie prostredníctvom režimu utajenia (realizáciou špecifických ochranných opatrení). Existencia samotného procesu utajenia je základným predpokladom plnenia funkcií systému OUS. Z pohľadu efektivity možno predpokladať, že samotné utajenie, respektíve proces utajenia, bude akýmsi elementárnym filtrom určujúcim charakter predmetu ochrany (napr. stupeň ochrany US v systéme OUS a ich množstvo).

Z hľadiska teoretického sa pojmy ako „utajenie“, „utajovanie“, „tajný“, prípadne „tajenie“ v spoločnosti používajú v rôznych oblastiach a veľmi často, no nie vždy s vedomím toho, čo presne znamenajú. Z pohľadu štátu sa uvedené pojmy historicky spájajú s ochranou záujmov štátu. Typické je napr. spojenie štátne tajomstvo alebo tajná služba. Pri pohľade do odborných slovníkov možno nájsť viacero výkladov súvisiacich s pojmom utajovanie, tajný a tajit¹⁶. Podstatou zostáva, že pre všetky existuje spoločný menovateľ, a tým je dôsledok utajenia, a teda fakt, že určitá skutočnosť (informácia) je známa alebo prístupná len presne stanovenému okruhu osôb. To je zabezpečené prostredníctvom spektra ochranných opatrení pokrývajúcich komplexne bezpečnosť informácie - personálna bezpečnosť, fyzická a objektová bezpečnosť, administratívna bezpečnosť, informačná bezpečnosť, šifrová ochrana.

Cieľom týchto opatrení je eliminovať identifikované bezpečnostné riziká tak, aby bol zabezpečený cieľ utajenia a teda, že s utajovanou informáciou je nakladané v súlade s požiadavkami jej pôvodcu.

Na samotný proces utajenia je možné nazerať minimálne prostredníctvom nasledujúcich dvoch pohľadov:

1. utajovanie ako akt (výsledok procesu alebo cielenej činnosti), v dôsledku ktorého sa z „obyčajnej“ informácie (skutočnosti) stáva utajovaná skutočnosť,
2. utajovanie ako režim, do ktorého takáto informácia vstupuje, a počas ktorého sa aplikujú špecifické postupy na zabezpečenie jej ochrany.

Je zrejmé, že základným predpokladom pre ochranu informácie prostredníctvom režimu utajenia bude uvedenie si základných predpokladov (dôvodov), prečo by mala informácia byť v utajovanom režime. Tento základný predpoklad je možné považovať za prvý krok v procese utajenia.

Pri spätnom pohľade na pravidlá stanovené zákonom o OUS by sme mohli jednoducho konštatovať, že ak pôvodca vyhodnotí stanovené podmienky, informáciu utají. To však prakticky, s ohľadom na súčasný právny stav znamená, že v prípade zamestnanca napr. MV SR, ktorý spĺňa podmienky stanovené zákonom o OUS, tento si najskôr musí uvedomiť informáciu a jej obsah a v príslušnom zozname utajovaných skutočností identifikovať zodpovedajúcu informáciu (de facto oblasť utajovaných skutočností)¹⁷. Následne by mal vyhodnotiť možnú ujmu, ktorá by mohla vzniknúť na záujmoch SR a na základe výsledkov stanoviť stupeň utajenia. Takýto postup je však

¹⁶ Utajit - podržať v tajnosti, zatajiť,

Tajomstvo - niečo neznáme, ťažko poznateľné, , niečo čo nemá byť prezradené, čo má ostať skryté,

Tajit - zabraňovať iným spozorovanie istej veci, faktu, javu, chrániť ako tajomstvo,

Tajný - ktorý nie je obyčajne úmyselne vystavovaný pozornosti iných, ktorý je známy, prístupný iba zasväteným, kompetentným,

Krátky slovník slovenského jazyka, SAV, Bratislava 1997.

Utajit - zachovať v tajnosti,

Citované podľa: Synonymický slovník slovenčiny, Jazykovedný ústav Ľudovíta Štúra a Veda, SAV 1995.

¹⁷ Napr. v bode 6 Zoznamu utajovaných skutočností MV SR je uvedené: „dislokácia záložných miest riadenia a ich prehľad, V, D, T.

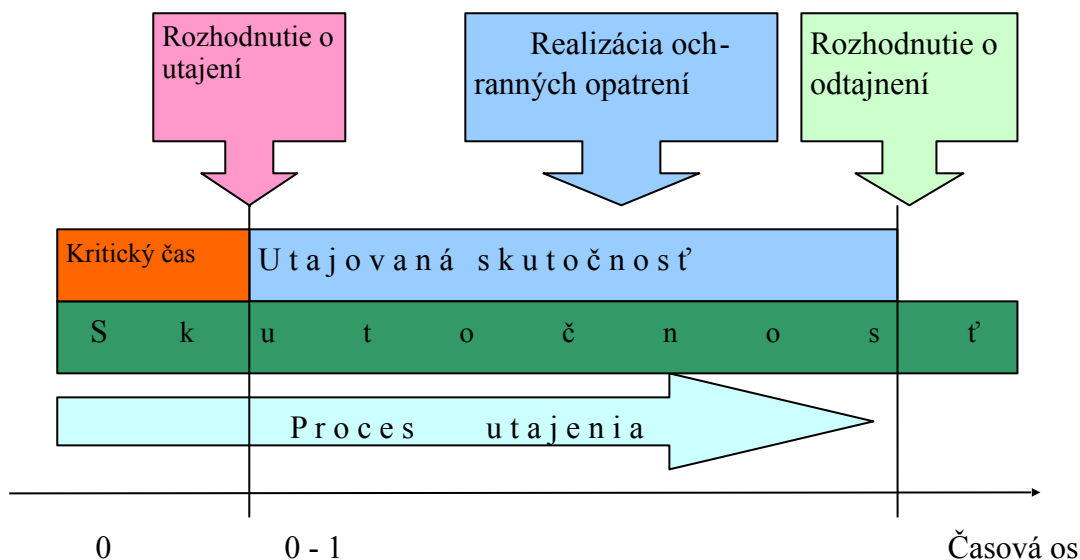
(ako sme si už v predchádzajúcej časti uviedli) prakticky nerealizovateľný a podľa skúseností autora tohto článku sa v praxi ani nerealizuje. Reálne sa pri stanovovaní stupňa utajenia vychádza skôr zo skúseností a praxe, alebo sa len automaticky pokračuje v zavedenom stupni utajenia. Vzhľadom na nejasnosti v princípoch utajenia definovaných zákonom o OUS zastávame názor, že v súčasnej situácii je takáto prax logická, nakoľko striktný postup podľa platných právnych predpisov je nerealizovateľný. Takýto stav pretrváva napriek tomu, že náklady na ochranu informácií utajením rastú a efektívnosť systému OUS nie je možné kontrolovať a ani reálne vyhodnotiť.

Z hľadiska logickej postupnosti procesu utajenia informácie je zrejme, že najskôr je potrebné si určitú informáciu (jej existenciu) uvedomiť a až následne je možné zvažovať jej potrebu ochrany utajením a adekvátne ju s ohľadom na jej formu (napr. ústna, písomná) označiť príslušným stupňom utajenia.

Tento proces sa v zásade uskutočňuje osobou pôvodcu informácie (osoba, ktorá informáciu vytvorila, resp. uvedomila si potrebu jej ochrany), ktorý si by si mal v určitom momente uvedomiť, že informácia, ktorou disponuje je v prípade, že sa dostane do “nepovolaných rúk” spôsobilá ohroziť záujmy SR. Po takomto “uvedomení si hodnoty informácie” by mal vykonať všetky potrebné opatrenia na jej utajenie. Až následne možno aplikovať režimové opatrenia na dosiahnutie stavu, že táto bude v prípade potreby sprístupnená určitej, presne definovanej skupine osôb a nie nepovolaným osobám. Podstata takejto utajovanej informácie zostáva pritom zachovaná. Takisto však treba zachovať jej integritu a celistvosť tak, aby v režime utajenia nedošlo k prípadnej modifikácii¹⁸. V dôsledku rozhodnutia o utajení je potrebné aplikovať špecifické opatrenia určené na zabezpečenie základného cieľa utajenia, ktorým je sprístupnenie danej utajovanej skutočnosti len určitému okruhu osôb. To však platí najmä v prípade, že sa osoba-pôvodca rozhodol informáciu zdieľať. Zároveň platí, že utajovanú informáciu je povinný pôvodca chrániť aj v prípade, že táto nie je, a ani nebude zdieľaná (ostáva len vo vedomí), no napriek jej nezdieľaniu má potrebné atribúty ohroziť záujmy štátu. Ochranné opatrenia potom vykonáva pôvodca “voči sebe” tak, aby utajovanú informáciu nevyzradil napr. nedopatrením alebo ako dôsledok nepriateľských sofistických postupov sociálneho inžinierstva.

Proces utajenia informácie (skutočnosti) možno schématicky znázorniť nasledovne:

¹⁸ Bližšie pozri: Utajovanie ako špecifický režim, ktorý zaisťuje dôvernosť, integritu a dostupnosť, Musil, R.: Ochrana utajovaných skutočností, Eurounion, s.r.o., Praha 2001, str. 26.



Ako z grafického znázornenia procesu utajenia vyplýva, rozhodnutím o utajení je informácia v režime utajenia, je utajovanou informáciou a podlieha ochranným opatreniam. Po skončení režimu utajenia (napr. uplynutím lehoty utajenia alebo rozhodnutím pôvodcu) sa stane „iba“ informáciou. Len čo sa odtajnením ukončí režim utajenia, môže sa takáto informácia stať napr. verejne prístupnou, prípadne ju možno zaradiť do iného režimu ochrany¹⁹.

Samotný proces vzniku utajovanej informácie je zaujímavý najmä z hľadiska popisu momentu jej vzniku, a teda presného stanovenia okamihu aplikácie ochranných opatrení. Ako sme uviedli, ide v prvom rade o uvedenie si potreby chrániť určitú informáciu v čo najkratšom časovom úseku - tzv. *kritický čas*.

Presnejšie ide o špecifický časový priestor medzi samotným vznikom informácie (napr. jej vymyslením) a uvedením si jej obsahu a možných negatívnych dôsledkov na záujmoch štátu, na základe vyhodnotenia ktorých je prijaté rozhodnutie - záver, že daná informácia by mala byť chránená utajením. Čas medzi vytvorením-vznikom informácie a uvedením si, že ide o informáciu, ktorú je potrebné chrániť utajením, je pravdepodobne najdôležitejším faktorom zohrávajúcim podstatnú úlohu v procese ochrany informácie. Čím kratší je tento časový úsek, tým skôr môže dôjsť k realizácii ochranných opatrení. Počas tohto kritického času je informácia najzraniteľnejšia. Cieľom systému OUS by preto malo byť skrátenie tohto kritického času na minimum, či jeho prípadné úplné vylúčenie. Kritický čas je charakteristický tým, že určitá informácia s možnými atribútmi utajovanej informácie existuje, avšak nebolo prijaté rozhodnutie o utajení - realizácii ochranných opatrení, čo môže predstavovať závažné bezpečnostné riziko. V tomto kritickom čase môže byť informácia ohrozená, bez uvedenia si možných dôsledkov. Ak by sme chceli poukázať na samotný akt vzniku informácie z hľadiska miesta vzniku, tak zastávame názor, že vždy je vo svojej podstate výsledkom tvorivej činnosti človeka²⁰.

Pri porovnaní uvedených teoretických aspektov procesu utajenia s platným zákonom o OUS, prostredníctvom osoby pôvodcu²¹, ktorý má špecifické postavenie, je opätovne zrejmé, že moment

¹⁹ Predpokladá sa tu základný súlad zákona o OUS a zákona č. 395/2002 Z.z. o archívoch a registratúrach a o doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov -pozn. autora.

²⁰ Ak by sa aj vyskytol hypotetický prípad, že určité zariadenie produkuje skutočnosti klasifikované ako utajovaná skutočnosť, za rozhodnutím o tom, že ide o utajovanú skutočnosť zostáva opäť človek – pozn. autora.

²¹ Pôvodca utajovanej skutočnosti je právnická osoba alebo fyzická osoba, ktorá je oprávnená rozhodnúť, že daná informácia alebo vec je utajovanou skutočnosťou, určiť stupeň utajenia a rozhodnúť o zmene alebo zrušení stupňa jej utajenia (§ 2 písm. e) zákona o OUS).

vzniku utajovanej skutočnosti je potrebné definovať. Ak prijmeme všeobecný predpoklad, že takéto informácie vznikajú myslením v hlave pôvodcu - ako osoby fyzickej, možno vyvodiť logický záver, že rozhodnutie o utajení určitej informácie musí prijať práve osoba označená ako pôvodca. Pôvodca si musí uvedomiť relevantné skutočnosti a teda, že existuje potreba ochrany určitej konkrétnej informácie, nakoľko pozná možné riziká, vie posúdiť možnú ujmu, ktorá by mohla vzniknúť na záujmoch SR, rozhodnúť o utajení stanovením stupňa utajenia a adekvátnym označením utajovanej informácie berúc v úvahu jej formu (písomná, ústna, elektronická). Uvedené rozhodnutie nie je možné urobiť vopred, ako to nesprávne predpokladá platný zákon o OUS a nariadenie vlády SR.

Kedy teda vzniká utajovaná informácia? Na takto položenú otázku je podľa nášho názoru možné odpovedať nasledovne: utajovaná informácia vzniká u pôvodcu (fyzickej osoby) procesom myslenia, uvedením si potreby jej ochrany pred existujúcimi rizikami a možnými negatívnymi dôsledkami na záujmoch štátu. V okamihu uvedenia si uvedených okolností rozhodne o utajení, informáciu primerane označí. Následne dochádza k aplikácii ochranných opatrení, ktoré zabezpečia cieľ utajenia²².

ZÁVER:

Ochrana utajovaných informácií je nesporne komplexná činnosť, ktorá je podmienená realizáciou špecifických krokov. Jedným z kľúčových momentom je nesporne správna realizácia procesu utajenia - rozhodnutia o utajení informácie. Z analýzy platných právnych predpisov vyplýva, že realizácia procesu utajenia má viaceré nedostatky. Týkajú sa najmä absencie jednoznačného a kontrolovateľného postupu pri rozhodovaní o utajení informácie. Z hľadiska zákona o OUS a nariadenia vlády SR je proces utajenia informácie nejasný a nekontrolovateľný. Je evidentné, že predpokladané plnenie kritérií stanovených platnými predpismi ešte neznamená, že bude naplnený cieľ utajenia a teda bezpečnosť informácie počas jej životného cyklu. Vágne stanovenie pravidiel procesu utajenia informácií naopak vplyva na celkovú efektívnosť ochrany informácií, rozvoja tejto oblasti, vrátane kontrolných mechanizmov.

V súlade s teoretickými úvahami je možné konštatovať, že samotná existencia informácie ešte nezakladá jej potrebu ochrany prostredníctvom režimu utajenia. Uvedenie si potreby ochrany informácie v procese jej vzniku, vyhodnotenie možných negatívnych dôsledkov, známych rizík a čo najskoršie rozhodnutie o utajení je základným faktorom bezpečnosti informácie počas jej životného cyklu. Analýzou platných právnych predpisov a porovnaním s odvodenými teoretickými aspektami procesu utajenia sa podarilo identifikovať viaceré nedostatky súčasného právneho stavu procesu utajenia. Navrhované konštatovania a závery je možné využiť pri príprave nového zákona o OUS, ktorý by mal byť s ohľadom na systémové nedostatky v súčasnosti platného zákona o OUS pripravený čo najskôr.

V kontexte posudzovaného stavu procesu utajenia navrhujeme nasledujúce zmeny:

- definovať proces utajenia informácie,
- definovať zodpovednosti jednotlivých účastníkov procesu utajenia - vedúci, pôvodca, oprávnená osoba,
- vypracovať odborné metodiky poskytujúce návod k rozhodnutiu o utajení informácie a stanovovaniu stupňa utajenia,

²² Často sa v praxi pritom stretávame s mylným názorom, že utajovaná skutočnosť vzniká, keď je listina „opečiatkovaná“ pečiatkou napr. „TAJNÉ“ a je jej pridelené číslo - pozn. autora.

- zrušiť nariadenie vlády SR č. 216/2004 Z. z. ktorým sa ustanovujú oblasti utajovaných skutočností pre obsoletnosť a nekontrolovateľnosť jeho ustanovení,
- prepracovať systém rezortných zoznamov utajovaných skutočností a zaviesť zoznam oblastí utajovaných informácií s odporúčaným stupňom utajenia,
- prehodnotiť zverejňovanie zoznamov utajovaných skutočností,
- zaviesť kontrolné mechanizmy procesu utajenia a pravidelné hodnotenie efektívnosti systému ochrany utajovaných informácií.

Navrhované zmeny majú oveľa širšie súvislosti a praktické konzekvencie na systém ochrany utajovaných skutočností, tieto nie je možné uskutočniť bez systémových a zásadných zmien v zákone o OUS. Súčasný stav je však neakceptovateľný a ako taký predstavuje ohrozenie bezpečnosti informácií štátu a realizácie záujmov štátu.

Záverom si dovoľíme konštatovať, že rozhodnutie o utajení informácie je základný, najdôležitejší krok v procese utajenia umožňujúci realizáciu komplexných ochranných opatrení. Porozumenie tomuto procesu na teoretickej a praktickej úrovni je základným predpokladom správneho nastavenia procesu utajenia a ochrany informácií.

LITERATÚRA:

Musil, R. : Ochrana utajovaných skutočností, Eurounion, s.r.o., Praha 2001, 380 str. ISBN 80-85858-93-2

Kolektív autorov SAV : Krátky slovník slovenského jazyka, Veda , Bratislava 1997, 943 str., ISBN 80-224-0464-0

Kolektív autorov SAV : Synonymický slovník slovenčiny, Jazykovedný ústav Ľudovíta Štúra a Veda, SAV 1995, 998 str., ISBN 80-224-0427-6

Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava SR

Ústavný zákon č. 23/1991 Zb. Listina základných práv a slobôd

Zákon č. 215/2004 Z.z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Nariadenie vlády SR č. 216/2004 Z.z. ktorým sa ustanovujú oblasti utajovaných skutočností

Nariadenie MV SR z 30.6.2015 o zozname utajovaných skutočností v znení nariadenia MV SR č. 112/2015 a nariadenia MV SR č. 14/2016

Rozhodnutie Rady z 23. septembra 2013, č. 2013(488)EU o bezpečnostných predpisoch na ochranu utajovaných informácií, OJ L 274/1 z 15.10.2013

Rozhodnutie vysokej predstaviteľky Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku z 15. júna 2011 o bezpečnostných pravidlách Európskej služby pre vonkajšiu činnosť č. (2011/C 304/05), C 304/7

Rozhodnutie Komisie z 13.3.2015 o bezpečnostných pravidlách na ochranu EÚ utajovaných informácií č. 2015/444/EC, ECSC, Euratom, OJ L 72/53

JUDr. Miroslav Brvnišťan, PhD.

Akadémia Policajného zboru v Bratislave, Sklabinská 1, 835 17

brvnistan@yahoo.com