



Ústavný súd Slovenskej republiky

**STANOVISKO**  
**k zákonu CXII o informačnom seaurčení**  
**a**  
**slobode informácií**  
**z roku 2011**  
**v Maďarsku**

prijaté Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva  
(Benátska komisia) na jej 92. plenárnom zasadnutí  
(Benátky 12. – 13. októbra 2012)

na základe komentárov

**p. Anne PETERSOVEJ (Nemecko)**  
**p. Bertila COTTIERA (Švajčiarsko)**

**predkladá:**

**JUDr. Ivetta Macejková, PhD.**

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

**Z ANGLICKÉHO ORIGINÁLU:**

OPINION ON ACT CXII OF 2011 ON INFORMATIONAL SELF-DETERMINATION AND  
FREEDOM OF INFORMATION OF HUNGARY

**Preklad a korektúra:**

Mgr. Erika Vadászová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Mgr. Anna Göblová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

## OBSAH

<b>I. Úvod.....</b>	<b>3</b>
<b>II. Predbežné a všeobecné poznámky.....</b>	<b>3</b>
<b>III. Európske a medzinárodné normy.....</b>	<b>4</b>
<b>IV. Posudzované otázky.....</b>	<b>5</b>
A. Predmet zákona.....	5
B. Národný orgán pre ochranu údajov a slobodu informácií.....	6
C. Ochrana osobných údajov.....	11
D. Prístup k informáciám, o ktorých poskytnutie sa žiada vo verejnom záujme.....	14
<b>V. Závery.....</b>	<b>22</b>

## I. Úvod

1. Listom z 1. februára 2012 požiadal predseda Monitorovacieho výboru Parlamentného zhromaždenia Rady Európy Benátsku komisiu o poskytnutie stanovísk k viacerým nedávnym kardinálnym zákonom prijatým maďarským parlamentom vrátane maďarského zákona CXII o informačnom sebaurčení a slobode informácií z roku 2011 prijatého v júli 2011 (ďalej aj „zákon“).

2. Benátska komisia určila ako spravodajkyňu pani Anne Peters. Súčasnú stanovisku je spracované na základe komentárov vypracovaných pani Peters a pánom Bertilom Cottierom, expertom. V stanovisku boli zohľadnené aj komentáre k návrhu stanoviska poskytnuté maďarskými úradmi (pozri VDL (2012)074).

3. Predmetné stanovisko vychádza z oficiálneho prekladu zákona z anglického jazyka, ktorý, ako už maďarské orgány informovali, nadobudol účinnosť 1. júna 2012 a obsahuje novelizácie prijaté medzi dátumom prijatia zákona (26. júl 2011) a 1. júnom 2012. Je možné, že tento preklad nebude presným prepisom každého ustanovenia pôvodnej verzie, vzhľadom na čo môžu byť niektoré pripomienky dôsledkom nepresného prekladu.

4. Súčasnú stanovisku bolo predmetom diskusie v rámci Subkomisie pre základné práva (Benátky 13. – 14. október 2012) a bolo prijaté na 92. plenárnom zasadnutí Komisie (Benátky 12. – 13. október 2012).

## II. Predbežné a všeobecné poznámky

5. Toto stanovisko by malo byť ponímané v súvislosti so Stanoviskom k novej Ústave Maďarska prijatým Benátskou komisiou na jej 87. plenárnom zasadnutí (Benátky 17. – 18. júna 2011).<sup>1</sup>

6. Dňa 18. apríla 2011 prijal maďarský parlament novú Ústavu Maďarska, ktorá ustanovuje nasledujúce: „*Každý má právo na ochranu svojich osobných údajov a právo na prístup a rozširovanie takých údajov, o ktorých poskytnutie sa žiada vo verejnom záujme*“ [čl. VI(2)]

---

<sup>1</sup> CDL-AD(2011)016, pozri tiež dokument CDL(2011)058, Postoj maďarskej vlády k Stanovisku k novej Ústave Maďarska prijatému Benátskou komisiou na jej 87. plenárnom zasadnutí (Benátky 17. – 18. júna 2011) predložený 6. júla 2011 ministrom zahraničných vecí Maďarskej republiky.

a „Výkon práva na ochranu osobných údajov a na prístup k údajom, o ktorých poskytnutie sa žiada vo verejnom záujme, sú kontrolované nezávislým orgánom“ [čl. VI(2)].

7. Po prijatí tohto zákona v júli 2011 sa ozvali kritiky najmä vo vzťahu k zrušeniu funkcie komisára pre ochranu údajov a slobodu informácií (ďalej len „komisár“) a dopadu tohto zrušenia na inštitucionálnu nezávislosť kontrolného mechanizmu rešpektovania informačných práv a slobôd.

8. Zrušenie funkcie komisára ešte pred uplynutím jeho funkčného obdobia vyvolalo znepokojenie v otázke rešpektovania platných právnych noriem s ohľadom na princíp nezávislosti fungovania orgánov kontroly informácií a ochrany údajov. Ide o princíp, ktorý je v súlade s uplatňovanými právnymi normami. Súčasné stanovisko sa touto problematikou zaoberať nebude, keďže daná vec je predmetom konania pre namietané porušenie povinnosti podľa čl. 28. 1 Smernice 95/46 Európskej únie.<sup>2</sup>

### **III. Európske a medzinárodné normy**

9. Stanovisko analyzuje zákon s ohľadom na základné práva chránené Základným zákonom Maďarska (ďalej len „ústava“), Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd v čl. 8 (chráni súkromný život) a čl. 10 (chráni slobodu prejavu)<sup>3</sup> a čl. 19 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, ktorými je Maďarsko viazané. Pre hodnotenie zákona sú tiež relevantné Všeobecné poznámky č. 34 z 21. júla 2011.

10. Špecifickejšie normy je možné nájsť v nasledujúcich právnych predpisoch:

- Dohovor Rady Európy č. 108 o ochrane jednotlivcov pri automatizovanom spracovaní osobných údajov<sup>4</sup> (ďalej len „Dohovor č. 108“),
- Dodatkový protokol k Dohovoru o ochrane jednotlivcov pri automatizovanom spracovaní osobných údajov týkajúci sa orgánov dozoru a cezhraničných tokov údajov<sup>5</sup> (ďalej len „Dodatkový protokol“).

---

<sup>2</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady 95/46/ES z 24. októbra 1995 o ochrane fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov a voľnom pohybe týchto údajov, Úradný vestník L 281 z 23. 11. 1995, str. 0031 - 0050.

<sup>3</sup> Sloboda prejavu v určitej miere zahŕňa slobodu prístupu k informáciám (pozri Európsky súd pre ľudské práva, Társaság a Szabadságjogokért proti Maďarsku, rozsudok zo 14. apríla 2010, bod 35).

<sup>4</sup> V Maďarsku sa stal účinným 1. februára 1998. Maďarsko nevznieslo voči textu žiadne výhrady, naopak, rozšírilo oblasť pôsobnosti Dohovoru na údaje, ktoré nie sú spracúvané elektronicky alebo automatizovane (verbálna nóta z 10. júla 1997).

11. Do úvahy bol vzatý aj Dohovor Rady Európy č. 205 o prístupe k úradným dokumentom<sup>6</sup> (ďalej len „Dohovor č. 205“), hoci sa zatiaľ nestal účinným z dôvodu nedostatku počtu zmluvných štátov, avšak Maďarskom už bol ratifikovaný.<sup>7</sup>

12. Uvedené znamená, že dohovory č. 108 a č. 205 ustanovujú len minimálne normy, a preto môžu zmluvné strany poskytnúť viac práv a povinností.<sup>8</sup>

## **IV. Posudzované otázky**

### **A. Predmet zákona**

13. Maďarský zákon CXII z roku 2011 upravuje ochranu osobných údajov a právo na prístup k informáciám. Zaradením týchto dvoch informačných slobôd do jedného právneho aktu sa maďarský zákonodarcia rozhodol podporovať filozofiu predchádzajúceho zákona – zákona z roku 1992 LXIII o ochrane osobných údajov a prístupe k informáciám, o ktorých poskytnutie sa žiada vo verejnom záujme.

14. Je potrebné poznamenať, že existuje len málo krajín, ako je Maďarsko, ktoré zverujú kontrolu ochrany údajov a transparentnosti verejnej správy jednému a tomu istému orgánu; ešte zriedkavejšie sú prípady, keď je táto problematika upravená v jednom a tom istom legislatívnom texte. Napriek tomu, že niektoré otázky sú vo viacerých aspektoch identické – ako výnimky z práva na prístup k informáciám a práva na ochranu údajov, teda sú nepochybne spoločné, problematika ostáva naďalej náročná.

15. Ustanovenia toho istého zákona ustanovujú dva rozdielne, ba dokonca až protikladné ciele: zatiaľ čo ochrana údajov jednotlivcovi garantuje sebaurčenie vo vzťahu k jeho osobným údajom, právo na prístup k informáciám podporuje verejnú diskusiu a kontrolu občanov nad verejnými aktivitami. Navyše, vôľa zahrnúť informačné práva do jediného zákona spôsobuje ťažkosti najmä z dôvodu odlišného rozsahu ich aplikácie (ochrana údajov zasahuje až do súkromného sektora, čo neplatí pri transparentnosti) a rozdielnosti základných pojmov

---

<sup>5</sup> «<http://conventions.ce.int/Treaty/Commun/QUEVoulezVous.asp?NT=181&CM=1&CL=ENG>» V Maďarsku sa stal (bez výhrad) účinný od 1. septembra 2005.

<sup>6</sup> Prijatý 18. júna 2009 (CETS č. 205), zatiaľ nie je účinný (aktuálne je ratifikovaný 6 krajinami z 10 potrebných ratifikácií). Okrem Maďarska bol Dohovor ratifikovaný Bosnou a Hercegovinou, Litvou, Čiernou Horou, Nórskom, Švédskom a podpísaný (nie ratifikovaný) 8 krajinami: Belgicko, Estónsko, Fínsko, Gruzínsko, Moldavská republika, Srbsko, Slovinsko a „Bývalá juhoslovanská republika Macedónsko“.

<sup>7</sup> Maďarsko ratifikovalo Dohovor č. 205 dňa 5. januára 2010 (bez výhrad).

<sup>8</sup> Pozri predovšetkým čl. 11 Dohovoru č. 108.

(ochrana údajov sa vzťahuje len na osobné údaje, transparentnosť zahŕňa akúkoľvek informáciu a výraz „citlivé“ údaje je pre transparentnosť úplne cudzí). V niektorých prípadoch to môže viesť k výkladovým a aplikačným problémom.

## **B. Národný orgán pre ochranu údajov a slobodu informácií**

### **1. Normy**

16. Čl. 1 Dodatkového protokolu ustanovuje, že zmluvné strany poveria jeden alebo viac orgánov, aby dbali na dodržiavanie princípov zakotvených v Dohovore č. 108. V zmysle čl. 1 bodu 3 musia tieto orgány vykonávať svoje funkcie „úplne nezávisle“. Protokol tak vyplňa medzeru v Dohovore č.108, ktorý explicitne od zmluvných strán nepožaduje zriadiť takýto kontrolný orgán.

17. Dodatkový protokol nedefinuje špecifické kritériá nezávislosti. Dôvodová správa k nemu zdôrazňuje: *„určitý počet prvkov prispieva ku garancii nezávislosti kontrolného orgánu počas výkonu jeho činností. Medzi tieto prvky môžeme zaradiť zloženie orgánu, spôsob menovania jeho členov, dĺžku výkonu a podmienky ukončenia ich funkcií, poskytnutie dostatočných zdrojov orgánu alebo prijatie rozhodnutí bez vonkajších vplyvov vo forme príkazov alebo zákazov.“* Uvedené hodnotenie nezávislosti maďarského nezávislého orgánu vychádza z týchto znakov.

18. Na druhej strane Dohovor č. 205 neukladá zmluvným štátom povinnosť zriadiť kontrolný orgán. Dohovor len garantuje existenciu opravného prostriedku v prípade odmietnutia prístupu k informáciám. Môže ísť o opravný prostriedok pred stálou (súdy) alebo špeciálnou (ad hoc) inštanciou zriadenou zákonom a v oboch prípadoch musí byť tento orgán „nezávislý a nestranný“ (čl. 8). Dôvodová správa k Dohovoru č. 205 nepodáva detailnejší výklad obsahu týchto dvoch pojmov.

19. V zmysle smernice Európskej únie o ochrane údajov<sup>9</sup> (čl. 28.1) sú členské štáty povinné zriadiť nezávislý kontrolný orgán.

20. Súdny dvor Európskej únie poskytol široký výklad pojmu „nezávislosť“: kontrolné orgány *„sa musia vyznačovať nezávislosťou, ktorá im umožňuje vykonávať ich úlohy bez akéhokoľvek*

---

<sup>9</sup> Smernica 95/46/ES o ochrane fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov a voľnom pohybe týchto údajov.

*vonkajšieho vplyvu. Táto nezávislosť vylučuje nielen akýkoľvek vplyv zo strany kontrolovaných orgánov, ale aj akékoľvek príkazy alebo vonkajší vplyv, či už priamy alebo nepriamy,*<sup>10</sup> ktoré by viedli k ohrozeniu plnenia ich úloh, ktoré spočívajú vo vytvorení správnej rovnováhy medzi ochranou práva na súkromný život a voľným pohybom osobných údajov“.<sup>11</sup>

21. Tiež je vhodné poukázať na to, že návrh Všeobecného nariadenia o ochrane údajov predložený Európskou komisiou<sup>12</sup> obsahuje špeciálne ustanovenia (v čl. 47) týkajúce sa požiadavky nezávislosti štátnych kontrolných orgánov. Toto ustanovenie neuvádza organizačné kritériá (zloženie, menovanie a odvolanie členov), ale vymedzuje funkčné aspekty nezávislosti: rozpočtová nezávislosť, dostatočné ľudské, technické a finančné zdroje<sup>13</sup> a zákaz pre členov týchto orgánov súbežne vykonávať platené alebo neplatené aktivity nezlučiteľné s touto funkciou.

22. V Európe sa neobjavil žiaden vzorový model kontrolného orgánu a rozdiely v tejto oblasti badať najmä v kompetenciách, zložení a spôsobe vymenovania.

23. Čo sa týka kompetencií, zatiaľ čo v štátoch ako Nemecko, Spojené kráľovstvo, Slovinsko, Švajčiarsko a Maďarsko legislatívu týkajúcu sa ochrany údajov a prístupu k informáciám kontroluje jeden a ten istý orgán, väčšina krajín zriadila pre túto oblasť špecializované orgány. Bolo by udivujúce, ak by bola úloha kontrolovať zákony, ktoré sa líšia svojím zmyslom a cieľmi, zverená rovnakému orgánu.

24. V oblasti zloženia sú kontrolné úlohy zverené buď kontrolným výborom (kolegiálny model), alebo „jedinej osobe“ (direktívny model). Komisia sa domnieva, že kolegiálny model zvyčajne poskytuje lepšie garancie nezávislosti, pretože možné spojenia so štátom alebo s kontrolovanými subjektmi sa v prípade viacerých osôb eliminujú.

---

<sup>10</sup> Pridané kurzíva.

<sup>11</sup> Vec C-518/07 Komisia proti Nemecku ECR I – 1885, rozsudok z 9. marca 2010 (bod 30). Pozri tiež závery generálneho advokáta z 3. júla 2012 (vec Komisia proti Rakúsku C – 614/10), v ktorých vytkol chýbajúcu nezávislosť rakúskej komisie pre ochranu údajov z toho dôvodu, že jej členovia boli funkcionári z federálnej správy, jej sekretariát bol súčasťou federálnej kancelárie a kancelár bol oprávnený informovať sa o záležitostiach spracovaných komisiou.

<sup>12</sup> Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o ochrane fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov a voľnom pohybe týchto údajov (Všeobecné nariadenie o ochrane údajov), 25. 1. 2012, COM(2012)11 konečný.

<sup>13</sup> Je zjavné, že žiadne legislatívne ustanovenie, akokoľvek dobre formulované, nemôže v praxi zaručiť dostatočné financovanie a ani náležité kvalifikovaný personál.

25. Mechanizmus menovania kontrolných orgánov je dôležitým, ba priam rozhodujúcim faktorom nezávislosti. Je evidentné, že menovanie samotnou exekutívou, ktoré postupne prevláda v niektorých krajinách (Estónsko, Írsko, Lotyšsko, Luxembursko, Holandsko, Švédsko), poskytuje menej záruk nezávislosti ako menovanie parlamentom. Niektoré krajiny (ako Švajčiarsko) vyriešili problém tak, že parlamentu predložili na ratifikáciu nominácie vyslovené vládou, čo zvýšilo legitimitu príslušného orgánu; iné (ako Švédsko) to vyriešili formou ústavnej garancie zakazujúcej ministrom ovplyvňovať rozhodovaciu činnosť v individuálnych prípadoch.

## **2. Maďarský zákon**

26. Predchádzajúci zákon (LXIII) z roku 1992 zveril kontrolu nezávislému komisárovi pre ochranu údajov a slobodu informácií, ktorý bol volený parlamentom na obdobie piatich rokov. V maďarskom správnom práve mal komisár postavenie ombudsmana.

27. Nový zákon CXII z roku 2011 nahradil komisára národným orgánom pre ochranu údajov a slobodu informácií (ďalej len „národný orgán“). Tento orgán je direktívny dozorný orgán, na čele ktorého je predseda (zastupovaný podpredsedom) menovaný prezidentom republiky na funkčné obdobie deviatich rokov, a to na návrh predsedu vlády [čl. 40 (1) zákona]. Čl. 38. 1 zákona priznáva tomuto národnému orgánu právny status „autonómneho štátneho správneho orgánu“ a detailne ho upravuje v čl. 38 – 71 zákona.

28. Tento prechod od ombudsmana k správneému orgánu vyvolal kritiku, pretože dohliadajúci orgán sa teraz stal závislejší od tých, ktorých kontroluje. Vláda argumentovala, že tento prechod bol nevyhnutný, pretože nová informačná technológia si vyžadovala účinnejšie opatrenia a správny orgán by mohol pracovať efektívnejšie ako ombudsman.

29. Komisia tento argument nepovažuje za presvedčivý. Efektivita orgánu závisí od jemu zverených kompetencií a ľudských i finančných zdrojov. To, či je orgán vybavený dostatočnými prostriedkami, závisí v konečnom dôsledku od vôle rozhodujúcich politických činiteľov. Nič im nebráni vybaviť ombudsmana takými prostriedkami, ktoré sú nevyhnutné na plnenie jemu zverených úloh.

30. Po začatí konania pre nesplnenie povinnosti iniciovaného Európskou komisiou v januári 2012 Maďarsko zákon novelizovalo tak, aby sa výrazne obnovila nezávislosť národného



orgánu. Súčasný text zákona obsahuje detailné ustanovenia vedúce k záruke nezávislosti národného orgánu ako priamou, tak aj nepriamou cestou. Je potrebné poukázať na to, že niektoré z týchto záruk stále nemožno nájsť v príslušných právnych predpisoch iných európskych krajín.

31. V čl. 38.5 zákona je zakotvená formálna záruka nezávislosti:

*„(5) Národný orgán je nezávislý a riadi sa len zákonom, neprijíma žiadne inštrukcie týkajúce sa výkonu svojich úloh, svoje úlohy vykonáva oddelene od iných orgánov, bez akéhokoľvek vplyvu. Úlohy národného orgánu môžu byť stanovené len zákonom.“*

32. Benátska komisia poukazuje na to, že čl. 52 zákona zveruje národnému orgánu rozsiahle právomoci kontroly a možnosti intervencie: disponuje prešetrovacími právomocami, ktoré sú nevyhnutné pre výkon jeho úloh (právo na prístup k sporným údajom, právo viesť prešetrovanie), ako aj oprávnením začať súdny proces (podľa čl. 1 bodov 1 a 2 Dodatkového protokolu).

33. Ďalšie záruky nezávislosti sa vzťahujú na funkciu predsedu národného orgánu: stabilita (čl. 40.3, ktorý ustanovuje funkčné obdobie 9 rokov, a čl. 45, ktorý uvádza presný a taxatívny zoznam dôvodov, na základe ktorých menovací orgán zbaví predsedu funkcie a ktoré predsedovi umožňujú brániť sa pred súdom); dôležitosť jeho funkcie medzi inými vysokými verejnými funkciami (čl. 40 mu zabezpečuje rovnaký plat, ako je plat ministra); nestrannosť predsedu (čl. 40.2 a čl. 40.1 upravujú prísne podmienky, ktoré je potrebné splniť, a nezlučiteľnosť funkcií).<sup>14</sup>

34. Čl. 39 zaručuje národnému orgánu samostatný rozpočet (prostredníctvom špecifického finančného prídely peňazí odlišného od prídely verejnej správy a špeciálne prideleného parlamentom bez vládnej intervencie), čo je na medzinárodnej úrovni veľmi zriedkavé. Rovnakým ustanovením je národný orgán vyňatý zo zásady zročnosti rozpočtu a požíva takto významnú finančnú flexibilitu.

35. Benátska komisia v texte zaznamenala niekoľko nedostatkov a problematických otázok.

---

<sup>14</sup> Je poľutovaniahodné, že zákaz sa vzťahuje len na vedľajšie činnosti, ktoré sú platené; tento zákaz by bolo potrebné rozšíriť na činnosti, ktoré nie sú platené a ktoré taktiež môžu vytvárať neželateľné spojenia (čl. 47 návrhu Všeobecného nariadenia Európskej únie o ochrane údajov).

36. Zdá sa, že v dôsledku zákonom ustanoveného mechanizmu vymenovania (privilégium prezidenta Maďarska) je nový národný orgán menej nezávislý, ako bol predchádzajúci ombudsman. Vyplýva to zo skutočnosti, že prezident republiky vymenuje predsedu národného orgánu na návrh predsedu vlády (čl. 40.1); exekutívna moc je teda s vymenovaním úzko spojená. Presnejšie, voči textu mala výhrady v tom, že parlament je v súčasnosti úplne z procedúry menovania vyňatý. Je potrebné poukázať na to, že Maďarsko nie je jedinou krajinou, ktorá si vybrala možnosť nominácie exekutívou, a že Súdny dvor Európskej únie vo svojej judikatúre vyslovil: „osoby, ktoré na seba prevzali riadenie kontrolných orgánov, môžu byť menované parlamentom alebo vládou“.<sup>15</sup> Vo všeobecnosti z porovnania s inými európskymi krajinami vyplýva rozmanitosť spôsobov voľby alebo nominácie predsedov orgánov kontrolujúcich slobodu informácií. Vo Švajčiarsku je komisár volený parlamentom na návrh vlády. V Nemecku je taktiež menovaný parlamentom na návrh vlády a v Spojenom kráľovstve Korunou.

37. Zákonné možnosti dané prezidentovi republiky na predčasné ukončenie funkčného obdobia predsedu národného orgánu taktiež vyvolali vlnu kritiky.<sup>16</sup> V pôvodnej verzii zákona z roku 2011 mohol prezident prepustiť alebo pozbaviť funkcie<sup>17</sup> prezidenta národného orgánu v prípade, ak si tento neplnil svoje povinnosti vyplývajúce z jeho funkcie viac ako 90 dní“ [čl. 45 (4) a (5) zákona CXII platného od 11. júla 2011, účinného od 1. januára 2012].

38. Podľa súčasnej už novelizovanej verzie zákona v kontexte konaní o porušení povinnosti v rámci Európskej komisie môže prezident republiky odvolať predsedu národného orgánu na základe čl. 45.1 (d) a (e) zákona, ak nie sú splnené podmienky na jeho vymenovanie,<sup>18</sup> ak predseda porušil ustanovenia týkajúce sa majetkového priznania (čl. 42) alebo ak nastal konflikt záujmov v zmysle čl. 41 zákona. Ako záruka proti svojvoľnému odvolávaniu môže

---

<sup>15</sup> Pozri vec C 518/07 Komisia proti Nemecku, ECR I 1885, rozsudok z 9. marca 2010, bod 44. Súd reagoval na námietku nemeckej vlády, podľa ktorej absencia chýbajúcej parlamentnej kontroly porušuje princíp demokracie. Rozsudok o nezávislosti nemeckého orgánu kontrolujúceho dodržiavanie ustanovení o ochrane údajov vo veci spracovania osobných údajov mimo verejného sektora v spolkových krajinách Nemecka (pozri tamtiež bod 46). Vo svojom rozsudku súd zdôraznil, že orgán nesmie byť ovplyvňovaný kontrolovanými orgánmi (tamtiež bod 25, pozri aj bod 30). Tiež vyslovil potrebu „širokého výkladu požiadavky nezávislosti kontrolných orgánov“ (tamtiež bod 51).

<sup>16</sup> Pozri tiež Stanovisko k novému ústavnému poriadku v Maďarsku: Amicus Brief pre Benátsku komisiu o prechodných ustanoveniach základného zákona a kľúčových kardinálnych zákonov (Miklós Bánkuti, Tamás Dombos, Zoltán Fleck, Gábor Halmai, Krisztina Rozgonyi, Balázs Majtényi, Eszter Polgári, Kim Lane, Sceppele, Bernadette Somody, Renáta Uitz), str. 50.

<sup>17</sup> Pozri rozdiel medzi „prepustiť“ a „pozbaviť funkcie“ závisí od toho, či neplnenie jeho povinností je spôsobené vinou predsedu úradu alebo nie.

<sup>18</sup> Pozri čl. 40 (1) a (2) zákona.

predseda národného orgánu podať sťažnosť vo veci jeho odvolania z funkcie na budapeštianskom pracovnom súde [čl. 45. 6 (b) zákona].

39. Je potrebné poznamenať, že čl. 38.4 priznáva národnému orgánu právo predložiť návrhy zmien legislatívy týkajúce sa ochrany údajov a práva na informácie. Nie je jednoznačné, či tento národný orgán môže predložiť svoje návrhy priamo parlamentu, čo by predstavovalo doplňujúcu záruku nezávislosti, alebo či uvedený návrh musí byť schválený najprv vládou alebo iným postupom. Podľa maďarských orgánov musí byť čl. 38.4 ponímaný v spojení s čl. 45/A zákona (umožňujúcim predsedovi národného orgánu zúčastňovať sa na zasadnutiach parlamentných výborov a vyjadrovať sa počas nich) a s čl. 57 (umožňujúcim národnému orgánu predložiť zákonodarcovi svoje odporúčania, ak podľa neho narušenie alebo riziko narušenia sú dôsledkami medzier v aplikovaných zákonoch). Je potrebné vziať do úvahy, že národný orgán musí parlamentu predkladať ročnú správu (čl. 38. 4), čo mu taktiež poskytuje príležitosť predložiť svoje legislatívne návrhy priamo zákonodarcovi.

40. Otázka zamestnancov národného orgánu a ich prijímania do zamestnania (upravené v čl. 50 a čl. 51) vyvoláva taktiež znepokojenie. Benátska komisia uviedla, že zákon neurčuje *expressis verbis* (hoci by to mohlo vyplývať z postavenia národného orgánu upraveného v čl. 38 ako autonómneho orgánu), či predseda národného orgánu, ktorý v postavení zamestnávateľa vykonáva svoje práva vo vzťahu k štátnym zamestnancom a zamestnancom národného orgánu, môže slobodne rozhodovať o zamestnaní personálu. Benátska komisia odporúča, aby sa zákon novelizoval a zreteľne zakotvil, že zamestnávanie personálu je plne v kompetencii predsedu, a to bez akéhokoľvek zásahu vonkajších vplyvov.

### **C. Ochrana osobných údajov**

41. Základné pravidlá pre ochranu údajov sú ustanovené v čl. 4 až čl. 25 zákona. Vo všeobecnosti sú ustanovenia zákona týkajúce sa ochrany práv v súlade s normami Rady Európy a najmä s Dohovorom č. 108:

- hoci stále je možné veci vylepšiť (pozri komentáre v časti D tohto textu), základné koncepty osobných údajov, citlivých údajov, spracovania a spisovej dokumentácie boli definované za porovnateľných podmienok (čl. 2 a čl. 6 Dohovoru č. 108, čl. 3 zákona),

- zásady lojality, zákonnosti, účelovosti, proporcionality a presnosti, ktoré musia byť dodržané pri každom spracovaní údajov, boli aplikované správnym spôsobom (čl. 5 Dohovoru č. 108, čl. 4 zákona),
- povinnosť zabezpečiť údaje bola implementovaná celá (čl. 7 Dohovoru č. 108, čl. 7 zákona),
- zákon poskytuje zvýšenú ochranu citlivým údajom<sup>19</sup> (čl. 6 Dohovoru č. 108, čl. 5 ods. 2 zákona),
- dotknutá osoba má možnosť opravného prostriedku na zastavenie nezákonného spracovania osobných údajov (čl. 10 Dohovoru č. 108, čl. 22 zákona). Články 60 a 61 splnomocňujú národný orgán na začatie konania o ochrane údajov a prijatie administratívnych rozhodnutí vedúcich k ochrane osobných údajov, ako aj odvolanie vo veci nezákonného spracovania,
- napokon, režim cezhraničného toku (napríklad zásada „neexportovania údajov“ do krajín bez adekvátnej ochrany a jej výnimky), ako je upravený v čl. 7 zákona, je v súlade s čl. 12 Dohovoru č. 108 a čl. 2 Dodatkového protokolu.

42. Na prvý pohľad sa právo na prístup k osobným údajom osôb, ktorých sa to týka, zdá byť zaručené tak, ako to upravuje čl. 8 Dohovoru č. 108. Články 14 až 17 zákona ustanovujú, že osoby majú právo slobodne získať zo súboru výpis osobných údajov, ktoré sa ich týkajú (a na opravu alebo odstránenie nepresných alebo nepotrebných informácií). Navyše, režim výnimiek z týchto práv sa zdá byť v súlade s použitými normami (čl. 9 Dohovoru č. 108, čl. 19 zákona).

43. Komisia sa domnieva, že niektoré aspekty je potrebné znovu preskúmať a vylepšiť.

44. Čl. 8.b Dohovoru č. 108 garantuje prístup k osobným údajom „bez zbytočného odkladu“, a tak lehota 30 dní ustanovená v čl. 15.4 je neprimerane dlhá. Poľutovaniahodnejšie je, že čo sa týka všeobecného práva na prístup k informáciám, o ktorých poskytnutie sa žiada vo verejnom záujme, lehota na vybavenie žiadosti je iba 15 dní (čl. 29 ods.1<sup>20</sup>).

45. Čl. 15.5 zákona ustanovuje, že poplatky za prístup<sup>21</sup> budú ukladané už od druhej v tom istom roku predloženej žiadosti. Keďže Dohovor č. 108 garantuje právo na prístup

---

<sup>19</sup> Dohovor č. 108 len vyžaduje, aby boli vytvorené vhodné záruky, avšak bez spresnenia ich povahy.

<sup>20</sup> Podľa čl. 29.2 lehota 15 dní môže byť za mimoriadnych okolností predĺžená.

<sup>21</sup> Maďarské orgány informovali Komisiu, že znenie zákona v maďarskom jazyku predpokladá možnosť vyžadovať „náhradu nákladov“, ale nie „poplatkov“.

„v rozumných intervaloch“,<sup>22</sup> Komisia je toho názoru, že je potrebné penalizovať len tie osoby, ktoré bezúčelne znásobujú svoje žiadosti o prístup. Komisia uviedla, že podľa zákona sa výdavky nahradia, ak boli údaje zadržované nezákonne alebo ak žiadosť o informácie viedla k oprave údajov. Taktiež si myslí, že nevyhnutnosť platiť poplatky má odrádzajúce účinky na zainteresované osoby a samotná náhrada výdavkov nie je dostačujúcou zárukou pre uplatnenie práva osoby na prístup k osobným údajom, ktoré sa jej týkajú, čo je v podstate základným princípom ochrany údajov.

46. Čl. 17 zákona zaručuje právo na opravu nepresných údajov za predpokladu, že „osoba zodpovedná za spracovanie má prístup k osobným autentickým údajom“. Účel tohto obmedzenia, ktorý v Dohovore č. 108 nie je špecifikovaný, nie je jasný.

47. Benátska komisia uviedla, že aj napriek viacerým právnym predpisom upravujúcim ochranu údajov zákon neustanovuje žiadnu výnimku pre novinárov a zdroje, ktoré využívajú počas získavania informácií. Z dôvodu absencie všeobecnej výnimky pre tlač (čo je zriedkavé v medzinárodnom prostredí) by bolo vhodné ustanoviť pre zainteresované osoby obmedzenie, ktoré by ich neoprávňovalo poznať zdroj informácií zverejnených novinármi.<sup>23</sup> Európsky súd pre ľudské práva zdôraznil, že „ochrana novinárov je jedným zo základných pilierov slobody tlače (...). Neexistencia takejto ochrany by mohla odradiť informačné zdroje novinárov od súčinnosti tlače pri informovaní verejnosti o otázkach verejného záujmu. V rovnakom prípade by už tlač nemohla zohrávať takú dôležitú úlohu ochrancu a jej schopnosť dodávať presné informácie by bola oslabená“.<sup>24</sup> Maďarské úrady informovali Komisiu, že ochrana novinárskych zdrojov je zakotvená v čl. 6 zákona CIV o slobode tlače a základných pravidlách aplikovaných na obsah rozširovaný médiami z roku 2010, ktorého ustanovenia sú použité ako lex specialis k zákonu CXII z roku 2011. Komisia zistila, že uvedený čl. 6 zákona o slobode tlače sa vzťahuje len na súdne a správne konania, a v tejto súvislosti zdôrazňuje, že uplatnenie práva na prístup k informáciám podľa zákona o ochrane údajov nie je spojené so žiadnym súdnym alebo správnym konaním. Taktiež uvádza, že väčšina

---

<sup>22</sup> „Každá osoba musí: (...) b. v rozumných časových intervaloch, bezodkladne a bez neprimeraných výdavkov získať informáciu o existencii alebo neexistencii osobných údajov, ktoré sa týkajú danej osoby, v automatizovanom súbore, ako aj odoslanie týchto údajov v zrozumiteľnej forme“ (čl. 8.b).

<sup>23</sup> Dohovor č. 108 neustanovuje nič k tejto téme; dôvodová správa k nemu (bod 58) zdôrazňuje, že výnimka odôvodnená „ochranou práv a slobôd iných“, ustanovená v čl. 9 súvisí najmä s požiadavkami spojenými so slobodou tlače. Smernica 95/46 explicitne poukazuje na nevyhnutnosť výnimiek týkajúcich sa novinárskych aktivít (a umeleckých) a v danej veci ponecháva členským štátom širokú mieru úvahy.

<sup>24</sup> Pozri Goodwin v. Spojené kráľovstvo (sťažnosť č. 17488/90), rozsudok z 26. marca 1996, bod 39.

európskych krajín poskytuje novinárskym zdrojom ochranu *expressis verbis* v ich legislatíve o ochrane údajov, ba dokonca celkovo vylučuje osobné údaje použité médiami z oblasti aplikácie ich právnych predpisov týkajúcich sa ochrany údajov. Komisia preto odporúča explicitne zahrnúť do zákona CXII z roku 2011 záruku ochrany novinárskych zdrojov.

## **D. Prístup k informáciám, o ktorých poskytnutie sa žiada vo verejnom záujme**

### **1. Rozsah práva**

#### *a) Normy*

48. Dohovor Rady Európy o prístupe k verejným dokumentom (Dohovor č. 205)<sup>25</sup> ukladá zmluvným štátom povinnosť zaručiť prístup k verejným dokumentom na základe čl. 1(2) b: *„Pod verejnými dokumentmi rozumieme všetky informácie zaznamenané v akejkoľvek podobe, spracované alebo prijaté a uchovávané verejnými orgánmi, ktoré sa týkajú úradných povinností orgánu“*.<sup>26</sup>

49. Je dôležité poukázať na to, že rozsah pôsobnosti Dohovoru č. 205 zahŕňa aj dokumenty obsahujúce osobné údaje, ako to je uvedené už v dôvodovej správe.<sup>27</sup>

#### *b) Maďarský zákon*

50. Vo všeobecnosti zákon CXII dostatočne zahŕňa všetky základné aspekty obyčajného zákonodarstva týkajúceho sa práva na prístup k informáciám. Táto matéria je upravená v čl. 26 až čl. 37 (kapitola III – Prístup k informáciám, o ktorých poskytnutie sa žiada vo verejnom záujme, oddiel 21 – Všeobecné pravidlá o prístupe k informáciám, o ktorých poskytnutie sa žiada vo verejnom záujme), zatiaľ čo ďalšie kategórie údajov boli definované v čl. 3. Pri údajoch, ktoré nás zaujímajú, ide o osobné údaje, o údaje, o ktorých poskytnutie sa žiada vo verejnom záujme, a údaje zverejnené z dôvodu verejného záujmu.

51. Benátska komisia víta najmä to, že zákonodarca zahrnul do pôsobnosti zákona súkromné subjekty, ktoré vykonávajú úlohy vo verejnom záujme, povinnosť zabezpečiť prístup

---

<sup>25</sup> Dohovor Rady Európy o prístupe k verejným dokumentom, STCE č. 205, 18. VI. 2009.

<sup>26</sup> Dohovor Rady Európy o prístupe k verejným dokumentom, dôvodová správa, bod 13.

<sup>27</sup> Dôvodová správa, bod 16.

k dokumentom obsahujúcim len určitý počet dôverných informácií, ako aj zavedenie konania pre rýchly prístup k údajom spojeného s možnosťou účinnej nápravy (pozri komentár ďalej).

52. V budúcnosti by sa mala objasniť otázka, či oblasť osobných údajov bude spadať do aplikácie práva na informácie. Zákon obmedzuje transparentnosť na „údaje, o ktorých poskytnutie sa žiada vo verejnom záujme“, a na „údaje zverejnené z dôvodu verejného záujmu“. Nie je nám jasné, či osobné údaje sú zahrnuté v oblasti aplikácie tohto práva, keďže žiadna z uvedených kategórií ich explicitne nezahŕňa [pozri čl. 3, definícia 5 a 6 a čl. 26 (3)]. Podľa maďarských úradov pojem „údaje zverejňované z dôvodu verejného záujmu“ bol zavedený právnou praxou ústavného súdu, aby zahrnul osobné údaje, a obvykle je v tomto kontexte aj používaný. Navyše, definícia „údajov zverejnených na základe verejného záujmu“ a ustanovenia zákona<sup>28</sup> sú zamerané na objasnenie, že hneď ako zákon vyhlási osobné údaje za „zverejnené z dôvodu verejného záujmu“, mali by byť prístupné rovnakým spôsobom ako údaje, o poskytnutie ktorých sa žiada vo verejnom záujme (...) Rozhodovanie medzi právom na ochranu osobných údajov a právom na prístup k verejným informáciám je v maďarskom právnom systéme zverené parlamentu a spočíva na systéme rozhodovania o každom prípade a jasnej formulácii rozhodnutia v legislatívnom texte.

53. Benátska komisia vzala na vedomie vyjadrenie poskytnuté maďarskými orgánmi. Úplne sa s nimi stotožňuje v konštatovaní, že ochrana údajov a prístup k úradným dokumentom sú oprávnenými záujmami a priori na rovnakej úrovni, čo znamená, že každý spor medzi nimi musí byť vždy vyriešený nachádzaním rovnováhy medzi oprávnenými záujmami a rozsah ochrany musí závisieť od osobitných okolností týkajúcich sa žiadosti.<sup>29</sup> Komisia sa tiež domnieva, že zlepšením zrozumiteľnosti v tejto značne citlivej veci by sa zjednodušili aj výklad a aplikácia zákona. V tejto súvislosti Komisia vyhodnotila ako dôležité zahrnúť právo na súkromie a/alebo súkromné záujmy v čl. 27 (2) zákona medzi výnimky z práva na prístup k informáciám, o ktorých poskytnutie sa žiada vo verejnom záujme.

54. Tiež by bolo vhodné spomenúť a objasniť definície základných kategórií údajov, ktoré sa nachádzajú v zákone. „Osobné údaje“ sú definované ako vzťahujúce sa na „dotyčnú osobu“ (čl. 3, definícia 2 zákona) a „dotyčná osoba“ je definovaná ako fyzická osoba identifikovaná alebo identifikovateľná prostredníctvom osobných údajov (čl. 3, definícia 1

---

<sup>28</sup> Čl. 28 (1) zákona.

<sup>29</sup> Pozri tiež dôvodovú správu k Dohovoru č. 205.

zákona), čo robí z definícií definície nepriehľadné. Zákon podáva definíciu, pri ktorej sa zdá, že informácie „osobného charakteru“ nie sú nikdy údajmi, o ktorých poskytnutie sa žiada vo verejnom záujme, pretože „údaje, o ktorých poskytnutie sa žiada vo verejnom záujme“, sú údajmi „inými ako osobného charakteru“ (čl. 3, definícia 5).

55. Rozsah a cieľ definície „údaje zverejnené z dôvodov verejného záujmu“ by tiež mohli byť objasnené. Čl. 3 zákona definuje „zverejňovanie údajov z dôvodov verejného záujmu“ ako samostatnú kategóriu. Na základe systému vytvoreného v čl. 26 „údaje zverejnené z dôvodov verejného záujmu“ môžu byť vnímané ako podkategória alebo porovnateľná kategória k „údajom verejného záujmu“ a ich definícia je uvedená v čl. 3 bode 5 nasledujúco: informácie alebo údaje zaznamenané v akejkoľvek podobe, kontrolované orgánmi vykonávajúcimi vládne povinnosti; obsahujúce verejné aktivity alebo vytvárané počas plnenia verejných úloh. Je ťažké pochopiť dôvod vytvorenia špeciálneho režimu pre tieto údaje, najmä ak podmienky prístupu sú identické (čl. 28.1). Benátska komisia sa domnieva, že v čl. 3 zákona je dôležité objasniť presný vzťah medzi týmito dvoma kategóriami.

56. Benátska komisia ľutuje, že zákon CXII sa zakladá na rôznych a málo jasných kritériách, na základe ktorých definuje rozsah práva na prístup k údajom, o ktorých poskytnutie sa žiada vo verejnom záujme, namiesto použitia kritérií uvedených v Dohovore č. 205. Hoci zákon môže byť ponímaný a vykladaný v zmysle Dohovoru č. 205 a so zreteľom na vyhlásenie Maďarska k čl. 1.2 Dohovoru č. 205,<sup>30</sup> bolo by vhodnejšie prevziať z Dohovoru definície ako „verejné orgány“ a najmä „úradné dokumenty“, čo by odzrkadlilo rozsah legislatívy týkajúcej sa slobody informácií vo viacerých európskych krajinách.

---

<sup>30</sup> Podľa čl. 1 bodu 2 písm. a. ii Dohovoru Maďarsko informovalo Generálny sekretariát Rady Európy, že v Maďarsku pojem „verejných orgánov“ zahŕňa:

- zákonodarné orgány, pokiaľ ide o ich iné činnosti;
- súdne orgány, pokiaľ ide o ich iné činnosti;
- fyzické alebo právnické osoby, ktoré vykonávajú verejné funkcie alebo hospodária s verejnými fondmi v súlade so zákonom štátu.



## 2. Výnimky z práva na prístup k informáciám

### a) Normy

57. Nedávna judikatúra rozšírila výklad čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd zahrňujúc doň nielen právo na získavanie už zverejnených informácií, ale aj právo na prístup k administratívnym informáciám a dokumentom.<sup>31</sup>

58. Čl. 3 Dohovoru č. 205 podáva postačujúci zoznam prípustných výnimiek, ktoré sú predmetom bežných požiadaviek pre obmedzenie základných práv podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd,<sup>32</sup> a vytyčuje konkrétne mechanizmy pre overovanie proporcionality, ktoré sú bežné pre zákony o slobode informácií: vyhodnotenie rizík a vyšší verejný záujem. Dôvodová správa spresňuje, že štáty disponujú rozsiahlou voľnou úvahou vo veciach spôsobu postupu pri tomto overovaní: každý prípad individuálne, v súlade s legislatívou alebo ustanovenými obmedzeniami. Zákon by napríklad mohol zakotviť rôzne požiadavky pre vyhodnocovanie rizík: domnienka v prospech alebo v neprospech zverejnenia vyžiadaných dokumentov alebo bezvýnimčné oslobodenie v prípade príliš citlivých informácií. Ak tieto podmienky ustanovuje zákon, verejný orgán, ktorému bola doručená žiadosť o prístup k takýmto úradným dokumentom, by mal overiť, či sú splnené požiadavky ustanovené zákonom pre výnimky. Absolútne zákonné výnimky by mali byť čo najviac zredukované<sup>33</sup>.

Čl. 10 bod 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd nevymedzuje normy prísnejšie ako Dohovor č. 205.

---

<sup>31</sup> Pozri najmä Európsky súd pre ľudské práva, sťažnosť č. 37374/05, Tarsasag proti Maďarsku, rozsudok zo 14. apríla 2009, bod 35 „k priznaniu práva na prístup k informáciám“.

<sup>32</sup> Výnimky musia byť „presne ustanovené zákonom“, „nevyhnutné v demokratickej spoločnosti“ a ich cieľom musí byť ochrana špecifických záujmov vymedzených v čl. 3 bode 1 Dohovoru a musia byť „proporcionálne k cieľu ochrany“ týchto záujmov (čl. 3 bod 1 Dohovoru č. 205).

<sup>33</sup> Dôvodová správa k Dohovoru č. 205, bod 38.

## b) Maďarský zákon

### *Právny základ*

59. Zákon CXII vo svojom čl. 27 ustanovuje výnimky z prístupu k informáciám s rozmanitým režimom, a to podľa záujmu, ktorý chráni.

60. Informácie, ku ktorým je prístup obmedzený na základe zákona o ochrane utajovaných informácií, sú vylúčené z aplikácie zákona CXII (čl. 27.1). Rovnako aj čl. 27.3. ustanovuje, že obchodné tajomstvo je chránené príslušnými ustanoveniami Občianskeho zákonníka.

61. Čl. 27 (2) zákona navyše obsahuje okrem iného zoznam verejných záujmov, ktorých ochrana môže odôvodňovať, že prístup k týmto dokumentom bude „obmedzený zákonom“. Je ťažké zhodnotiť, či je zoznam taxatívny, keďže čl. 27 neobsahuje slovo „len“ (mohol by napríklad spresniť: „právo na prístup môže byť obmedzené len ...“). Taktiež nie je jasné, či výraz „zákonom“ sa vzťahuje na zákon CXII alebo či si obmedzenia vyžadujú ďalší zákon alebo môžu byť definované v iných zákonoch. V prípade, ak je zoznam taxatívny, čl. 27 sa zdá byť vyhovujúci zákonným požiadavkám. V každom prípade sa odporúča pridať do textu slovo „len“.

### *Chránené hodnoty*

62. Podľa Komisie všetky dôvody pre obmedzenie prístupu k informáciám vymenované v zákone CXII sú identické s dôvodmi vymenovanými v čl. 3.1 Dohovoru č. 205. Podľa Komisie niektoré výnimky uvedené v čl. 27 a ich špecifický režim by mohli byť vylepšené.

63. Podrobenie vysoko citlivých dokumentov všeobecnému systému výnimiek ustanovených v špeciálnom zákone spôsobuje problémy. Zákon by mal zahŕňať zverejňovanie všetkých úradných dokumentov, ako aj utajované klauzuly ochraňujúce záujmy národnej obrany a vnútornej bezpečnosti [čl. 27 (2)], ktoré sú dostačujúce na zachovanie tajomstva. Tak ako v zákonoch iných krajín je potrebné špeciálne konanie o prístup k veľmi citlivým informáciám vyžadujúcim si nielen povolenie orgánu, pri ktorom sa dokument nachádza, ale predovšetkým povolenie orgánu, ktorý dokument vyhotovil.

64. Navyše, bolo by vhodné, aby výnimka týkajúca sa súdnych a správnych konaní bola obmedzená na prebiehajúce konania [čl. 27 (2) g)].

65. Podobne výnimka týkajúca sa duševného vlastníctva [čl. 27 (2) h] by mala byť spresnená v tom zmysle, že autorské právo bráni využívaniu požadovaných dokumentov, ale nebráni ich jednoduchej konzultácii.

66. Komisia zistila, že slobodný prístup k informáciám je implicitne priznaný [pozri čl. 29 (3), ktorý upravuje náhradu poplatkov v prípade vzniku nákladov], ale považovala by za rozumné, ak by sa v zákone výslovne ustanovil princíp slobodného prístupu k úradným dokumentom (ako v čl. 7.1 Dohovoru č. 205).

#### *Proporcionalita a vyváženie záujmov*

67. Zákon CXII explicitne neustanovuje prostriedok slúžiaci na vyhodnotenie rizík alebo vyváženie záujmov. Podľa čl. 27 (2) „právo na prístup k informáciám, o ktorých poskytnutie sa žiada vo verejnom záujme, a právo na informácie zverejnené z dôvodu verejného záujmu môžu byť (...) obmedzené zákonom“. Zatiaľ čo zákonodarca rozhoduje o dôvodoch obmedzenia, údaje kontrolujúci orgán disponuje voľnou úvahou pri použití týchto obmedzení pri tej-ktorej žiadosti. Je potrebné pripomenúť, že voľná úvaha musí byť založená na riadnom zvážení konfliktných záujmov.

68. Navyše, čl. 30 (5) určuje podmienky, za ktorých údaje kontrolujúci orgán vykonáva svoju diskrečnú právomoc, a umožňuje odmietnuť prístup, iba ak verejné záujmy neprevažujú.

69. Režim vytvorený pre ochranu vnútorných rokovaní (týkajúcich sa údajov, ktoré vznikajú alebo sa zaznamenávajú počas rozhodovania) je trochu hmlistý. Výnimka určená pre vnútorné rokovania súvisí s vyvážením záujmov [čl. 27 (5)] a vyhodnotením rizík [čl. 27 (6)]. Komisia sa domnieva, že pre úplný súlad s požiadavkami Dohovoru č. 205 by mal zákon vyjasniť vzťah medzi čl. 27 (5) a čl. 27 (6), a to buď explicitným vyjadrením nevyhnutnosti vyváženia záujmov alebo zhodnotenia rizík v čl. 27, alebo jasným odkazom na čl. 30.

### *Spresnenia zákona*

70. Dohovor č. 205 vyžaduje, aby „obmedzenia boli ustanovené presne v zákone“. Zákon obsahuje presný zoznam výnimiek. Ale režim ochrany vnútorných rokovaní ostáva zmätočný (pozri hore). Navyše, samotný zákon neupravuje všetky výnimky, žiadatelia sa musia oboznámiť s inými zákonmi, aby zistili, či im daná informácia bude alebo nebude poskytnutá.

71. Za účelom zabezpečenia súladu s uvedenými európskymi a medzinárodnými právnymi normami aplikovanie vyváženia (rovnováhy) záujmov uvedených v čl. 30 bode 5 by malo byť zahrnuté do čl. 27. Navyše, pre požiadavku prehľadnosti sa odporúča, aby zákon obsahoval všetky režimy výnimiek zahrňujúc veľmi citlivé dokumenty a obchodné tajomstvo.

### **3. Konanie o sťažnostiach a konanie o sprístupnení**

#### *a) Normy*

72. Dohovor č. 205 upravuje dve normy. Prvá – žiadateľ má mať prístup k opravnému konaniu pred súdom alebo pred inou nezávislou a nestrannou inštanciou ustanovenou zákonom (čl.8.1). Dôvodová správa spresňuje, že „orgán príslušný na preskúmanie buď zmení rozhodnutia (...) alebo požiadať verejný orgán, ktorý vo veci rozhodoval, aby vec znovu prehodnotil“<sup>34</sup>. Druhá – žiadatelia majú prístup k rýchlemu a nenákladnému opätovnému preskúmaniu alebo konaniu o opätovné preskúmanie rozhodnutia pred súdom alebo iným nezávislým orgánom alebo v rámci administratívneho postupu (Dohovor č. 205, čl. 8. 2).

73. Ďalšie normy sú zakotvené v čl. 13 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 2 (3) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach.

#### *b) Maďarský zákon*

##### *Prešetrenie národného orgánu*

74. Predtým ako sa žiadateľ obráti na súd, môže požiadať národný orgán o prešetrenie. Podľa čl. 52 (1) „každý môže požiadať národný orgán o prešetrenie z dôvodu porušenia jeho práv súvisiacich s kontrolou osobných údajov, prístupom k informáciám verejného záujmu alebo zverejňovaním informácií z dôvodu verejného záujmu alebo v prípade bezprostredného

---

<sup>34</sup> Dôvodová správa k Dohovoru č. 205, bod 64.

*ohrozenia týchto práv*“. Je dôležité poznamenať, že zákon neustanovuje, že osoba môže namietať porušenie len jej vlastných práv. Podľa čl. 52 (2) národný orgán uskutoční prešetrenie *sui generis*, a nie v rámci administratívneho konania, na ktoré sa vzťahujú všeobecné pravidlá. Žiadosť adresovaná národnému orgánu nie je ani predbežnou podmienkou, ani prekážkou odvolania. Čl. 31 (1) ustanovuje, že „v prípade, keď“ žiadateľ požiada národný orgán o prešetrenie a národný orgán odmietne preskúmať jeho žiadosť vo veci, môže sa podať žaloba súdu do 30 dní od odmietnutia. Konanie pred národným orgánom je bezplatné [čl. 52 (4)] a lehota na preskúmanie tohto oznámenia je dva mesiace.

75. Ak orgán skonštatuje porušenie alebo bezprostredné ohrozenie týchto práv, požiada orgán pre kontrolu údajov, aby napravil tento stav alebo odstránil bezprostrednú hrozbu a/alebo predložil špecifické odporúčania, ktoré budú viesť k efektívnej náprave situácie. Ak orgán pre kontrolu údajov nesplní požiadavku alebo odporúčanie národného orgánu, môže tento prijať aj „ďalšie opatrenia“, medzi ktoré patrí aj začatie konania na súde v súlade s čl. 64 zákona. Špecifické odporúčania môžu byť predložené aj zákonodarcovi, keď národný orgán dospeje k záveru, že: *„porušenie práv alebo bezprostredný zásah do práv vyplynul zo zbytočného, nejednoznačného, nevhodného ustanovenia v legislatíve alebo zákonnej úprave verejného práva alebo aj z absencie či nedostatočnej právnej úpravy pravidiel o kontrole údajov“* (pozri čl. 56 až čl. 58).

### *Súdne konania*

76. Čl. 31 (1) zákona oprávňuje žiadateľa obrátiť sa na súd v prípade, ak namieta odmietnutie prístupu k informáciám,<sup>35</sup> ak lehota na odpoveď na žiadosť o prístup už vypršala alebo ak namieta uloženie poplatkov za vyhotovenie kópie.

77. Podľa Benátskej komisie mechanizmus nápravy ustanovený v zákone je v súlade s oboma požiadavkami ustanovenými v čl. 8.1 a čl. 8.2 Dohovoru č. 205. Z dôvodu zrozumiteľnosti by bolo vhodnejšie, ak by výpočet všetkých možností žiadateľa na uplatnenie námietky voči odmietnutiu prístupu k informáciám bol obsiahnutý v jedinom ustanovení zákona. Bolo by tiež vhodné lepšie objasniť vzťahy medzi dvoma typmi konaní.

---

<sup>35</sup> Podľa maďarských úradov bolo uvedené v anglickej verzii vynechané, hoci v pôvodnom maďarskom texte to je jasne ustanovené.

78. Pozornosť je potrebné venovať aj konaniu o kontrole utajovaných informácií, ktoré jasne vylučuje možnosť žiadateľa žiadať odtajnenie. Čl. 62 (3) zákona ustanovuje *expressis verbis*, že správne konanie o odtajnenie utajovaných informácií môže byť začaté len na návrh národného orgánu, čo sa ale nezdá byť v súlade s normami ustanovenými v čl. 8 Dohovoru č. 205, ktorý požaduje preskúmanie akékoľvek dôvodu odmietnutia prístupu.

## **V. Závěry**

79. Maďarský zákon o informačnom sebaurčení a slobode informácií (zákon CXII/2011 v znení z 1. júna 2012) môže byť považovaný za súladný s uplatňovanými európskymi a medzinárodnými normami.

80. Napriek tomuto celkovému pozitívnemu hodnoteniu by bolo vhodné preskúmať a novelizovať viaceré body:

- spôsob menovania predsedu národného orgánu pre ochranu údajov a slobodu informácií, ktorý úplne vylučuje parlament, nezaručuje dostatočné záruky nezávislosti;
- zahrnutie osobných údajov do oblasti všeobecného práva na informácie by malo byť zákonom upravené zrozumiteľnejšie;
- zákon by mal explicitne garantovať ochranu zdrojov novinárov ako výnimku z práva dotknutej osoby na prístup k jej osobným údajom;
- rozsah a cieľ kľúčových pojmov pre právo na prístup k informáciám, o poskytnutie ktorých sa žiada vo verejnom záujme, a ich vzájomný vzťah nie sú dostatočne zrozumiteľné a môžu byť zdrojom problémov pri výklade a aplikácii zákona;
- ustanovenia týkajúce sa opravného mechanizmu by mali byť jasnejšie; v jednom ustanovení by mali byť upravené obe možnosti a bolo by vhodné vysvetliť ich vzájomný vzťah;
- vo všeobecnosti sa odporúča, aby legislatíva týkajúca sa ochrany údajov a prístupu k informáciám bola zrozumiteľná, precízna a autonómna, keďže sa vzťahuje priamo na občanov, a tiež by bolo vhodné, aby odvolávanie sa na iné ustanovenia súvisiacich zákonov bolo vyjadrené explicitne.

81. Benátska komisia vyzýva maďarské orgány k revízii zákona s ohľadom na odporúčania obsiahnuté v tomto stanovisku. Benátska komisia ostáva maďarským orgánom k dispozícii pre akúkoľvek ďalšiu pomoc.