

Právo na informace v Radě Evropské unie ve světle nedávného judikátu *Access Info Europe vs. Rada*. Demokracie vs. diplomacie

JIŘÍ KOLMAN,

CENTRUM VÝZKUMU GLOBÁLNÍ ZMĚNY, AKADEMIE VĚD ČR, BRNO

Free Access to Information in Council of the European Union in the Light of the Recent Judicial Judgment Access Info Europe vs. Council. Democracy vs. Diplomacy

Summary: *The article deals with the free access to information by comparison of legislation granting free access to „documents“ and to „information“. Debate about the scope of free access to information or documents held for example by EU Council is a concrete example of clash of two views on functioning of EU institutions. This debate resembles a war of the two worlds – democratic and diplomatic. This conflict crystallised in judicial proceedings recently held in ECJ Access Info Europe versus Council.*

Právo na informace je de facto staré jak lidstvo samo. Kde jsou lidé, tam je moc v podobě politiky, a tudíž svobodný přístup k informacím jako záruku transparentnosti fungování veřejné správy lze právem považovat za politické právo, které si zaslouží zásadní ochranu od práda. Přes toto na první pohled jasné stanovisko je dobré si připomenout, že tomu tak nebylo vždy, ale naopak v legislativě se dříve toto právo chovalo jako popelka schovávající se nejčastěji za sukní práva svobody projevu. V době informační exploze vzrůstá zájem a tlak veřejnosti na zpřístupňování informací veřejnou správou. „Právo na informace není ničím neohraničeným oprávněním člověka k uspokojení jeho zvědavosti, nýbrž je to právo na informace v politickém slova smyslu sloužící k realizaci občana ve veřejném životě daného státu. To značí, aby kterýkoliv člověk žijící ve státě mohl získávat relevantní informace o tom, co se děje ve společnosti a na základě těchto informací měl dispozici realizovat svá politická práva.“¹

V tomto článku bude analyzováno právo na informace obecně komparací právních úprav zpřístupňujících „dokumenty“ a legislativy zpřístupňující „informace“. Toto pak bude analyzováno ve vztahu k Radě Evropské unie. Diskuze o otázce míry svobodného přístupu k informacím respektive dokumentům drženým Radou EU je totiž nádhernou ukázkou střetů dvou pohledů na fungování unijních institucí, které by se daly přirovnat k válce dvou světů – světa demokracie a světa diplomacie.² Tento konflikt nedávno vygradoval v soudním řízení vedeném u Evropského soudního dvora pod označením *Access Info Europe proti Radě*. Výsledek tohoto konfliktu bude analyzován v poslední části tohoto článku.

V souladu s principy metodologie zvážení genderových aspektů ve vědecké práci, mimo jiné dle standardů Stanfordské university,³ autor tohoto článku konstatuje, že se při zpracování analýzy a zvážení potenciálních vlivů genderu se nesetkal s genderovými aspekty, které by měly na tuto problematiku vliv.

Vývoj od svobodného přístupu k dokumentům k svobodnému přístupu k informacím

Koncept svobodného přístupu k informacím se rozšířil v národních právních řádech demokratických zemí od konce devadesátých let 20. století, kdy zpočátku v prvních legislativních úpravách po druhé světové válce například ve Skandinávii byl občanům garantován svobodný přístup k formálním „oficiálním“ dokumentům, a posléze aplikační praxí (např. právním výkladem soudní moci, tak tomu bylo například v Dánsku) bylo toto právo rozšířeno na jakékoliv informace, které jsou spravovány veřejnými institucemi, nebo toto právo bylo rozšířeno novelizací příslušných právních předpisů (takto se tomu stalo v případě finského právního systému). V případě Dánska je velice zajímavý postup, kdy dánský zákonodárce dal do vínku příslušné právní normy nadčasově

¹ Kolman, P. Transparentnost veřejné správy aneb jde o opatření obecné povahy? *Jurisprudence* 2/2013, s. 7.

² O historických kořenech současného fungování Evropské unie v podobě tehdejší nadvlády „diplomacie“ nad „demokracií“ viz Curetin D. *Judging EU secrecy*, *Cahiers de Droit Européen* 2/2012, s. 459–490.

³ Stanford University: *Demonstrate methods of sex and gender analysis*. [online]. Stanford, 2013 [4. 11. 2013]. Dostupné z: <http://genderedinnovations.stanford.edu>.

princip rozšířené otevřenosti (dánsky *meroffentlighed*, přeložený EU ombudsmanem do angličtiny jako „*principle of extended openness*“) ukládající orgánu veřejné správy zpřístupnit informaci i když není výslovně předmětem právní úpravy příslušného dánského právního předpisu.⁴

Naopak u nových členských zemí, tak jak je tomu i v případě České republiky, můžeme pozorovat od začátku prvních legislativních krůčků regulujících toto téma široce pojaté právo na informace garantující nejen svobodný přístup k úředním dokumentům.

Z hlediska vztahu mezinárodního práva a vnitrostátního práva lze díky skandinávským státům, které lze považovat za průkopníky v oblasti „wobbingu“ (z holandštiny odvozený novinářský výraz pro získávání informací na základě legislativy zpřístupňující právo na informace a které je etymologicky odvozeno z *Wet Openbaarheid van Bestuur*), je považovat za iniciátory a inspirátory, kteří ovlivnili normy mezinárodního práva v této oblasti. Posléze od přelomu milénia naopak některé národní právní řády přijaly do svého vnitrostátního práva příslušné normy mezinárodního práva dopadající na svobodný přístup občanů k informacím jejich národních veřejných orgánů.

Přestože se jedná v mezinárodní aréně obvykle o doporučující dokumenty (např. v případě Rady Evropy o doporučení k přístupu k oficiálním dokumentům z roku 2002 – Recommendation No. R (2002) 2 on access to official documents), mají tato doporučení vliv na aplikační praxi v jednotlivých právních řádech.

Zajímavou teoreticko-právní pasáží výše zmíněného doporučení Rady Evropy je odkaz na mezinárodní dokumenty upravující problematiku svobodného přístupu k informacím. V doporučení se uvádí například Článek 19 Všeobecné deklarace lidských práv z roku 1948, který definuje každému „právo na svobodu přesvědčení a projevu; toto právo nepřipouští, aby někdo trpěl újmu pro své přesvědčení, a zahrnuje právo vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky jakýmkoli prostředky a bez ohledu na hranice“. Rada Evropy v tomto ustanovení vidí i zárodek svobodného práva k přístupu k informacím veřejné správy, i když tato není výslovně v onom článku zmíněna. Kdybychom vycházeli z teze, že Všeobecnou deklaraci lidských práv, ač původně deklaratorní dokument, lze považovat za právně závazný akt na základě teorie právního obyčeje, protože na deklaraci odkázali signatáři v části 7 Závěrečného aktu Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (Helsinské konference), tak bychom mohli toto ustanovení považovat za jeden z prvních mezinárodněprávních aktů ošet-

řujících danou problematiku. Otázkou je, zda právní obyčej může vzniknout deklarací jiné deklarace, protože ani Závěrečný akt nebyl právně závazný jak z pohledu mezinárodního tak ani z pohledu národního práva.

Jinak co se týká vztahu práva Evropské unie a vnitrostátního práva jejích členských zemí v oblasti svobodného přístupu veřejnosti k informacím, tak existuje unijní norma dopadající na národní úroveň. Jedná se o Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru, která je někdy zmiňována v literatuře pod anglickou zkratkou PSI (Public Sector Information). Tato směrnice pak byla novelizována v červnu 2013 s povinností pro členské státy harmonizovat tuto novelu do dvou let od účinnosti tohoto právního předpisu, tj. do 18. července 2015.

Dalším takovým příkladem je Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/2/ES ze dne 14. března 2007 o zřízení Infrastruktury pro prostorové informace v Evropském společenství (INSPIRE, nazývaná zkráceně jako směrnice INSPIRE ukrývající v sobě zkratku z anglického Infrastructure for SPatial InfoRmation in Europe). Obě směrnice byly do českého právního řádu transponovány, v případě prvně zmiňované směrnice PSI novelizací zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a v případě druhé směrnice INSPIRE novelizací zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Novela právně garantuje veřejnosti bezplatný přístup k prostorovým (mapovým) informacím, které získávají a vytváří orgány veřejné správy při plnění nejrůznějších částí svých veřejnoprávních agend. Instituce jsou tak podle návrhu této novely povinny zveřejňovat tyto informace obsažené ve formě map a jednotlivých mapových vrstev prostřednictvím Portálu veřejné správy (<http://portal.gov.cz>) respektive prostřednictvím geoportálu Ministerstva životního prostředí (<http://geoportal.cenia.cz>), který je spravován Českou informační agenturou životního prostředí (CENIA).

Co je svobodnější? Svobodný přístup k dokumentům nebo svobodný přístup k informacím?

Když porovnáme legislativu upravující právo na informace u institucí Evropské unie a u orgánů veřejné správy České republiky, všimneme

⁴ The European Ombudsman: Public Access to Information in EU Databases [online]. Strasbourg, 2008 [3. 11. 2013]. Dostupné z: <http://www.ombudsman.europa.eu>.

si, že v případě unijních institucí je formálně garantován přístup k dokumentům Nařízením Evropského parlamentu a rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise, kdežto v Česku je zajištěn, jak název tuzemského zákona (zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů) napovídá, přístup k informacím.

Pro účely právní úpravy se již výše zmíněným nařízením zpřístupňujícím dokumenty unijních institucí ve svém čl. 3 odst. a) „dokumentem“ rozumí obsah na jakémkoli nosiči (psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka) o záležitosti, která se týká politik, činností a rozhodnutí, jež spadají do působnosti orgánu“.

Když hovoříme o unijní úpravě, je důležité zmínit, že právní překlady v různých oficiálních unijních jazycích se mohou lišit. Na tento fakt upozorňuje mimo jiné soudce Soudního dvora Evropské unie Jiří Malenovský.⁵ V našem případě je tak zajímavé srovnání například českého překladu s anglickou verzí textu tohoto nařízení, protože dle doslovného překladu do češtiny se lze domnívat, že anglická mutace umožňuje širší pojetí obsahu dokument užitím slova „jakýkoliv“ před slovem obsah. V anglické verzi je totiž uvedeno „‘document’ shall mean any content...“.

Stejný závěr lze vyvodit i nahlédnutím do francouzské verze, kde je napsáno „«document»: tout contenu...“ a toto tvrzení dokládá čtenáři tohoto článku po jeho mateřštině jazykově nejbližší slovenský překlad, který v obdobném duchu hovoří, že „dokumentom“ sa rozumie akýkoľvek obsah...“ Naopak německá jazyková verze nařízení se obsahově blíží české: „Dokument: Inhalte unabhängig von der Form des Datenträgers...“

Z pohledu unijní legislativy resp. nařízení citovaného výše je za dokument z hlediska formy považován nejen zaznamenaný obsah v písemné podobě (jako například úřední listina), ale dokument je zde pojímán širěji, tedy i jako obsah zaznamenaný na dalších záznamových médiích. Můžeme spekulovat, zda z hlediska právního výkladu je ve zmíněném čl. 3 odst. a) užito v závorce taxativního nebo demonstrativního výčtu. Na jednu stranu se před závorkou hovoří o „jakémkoliv“ nosiči, na druhou stranu v závorce je užito taxativního jazyka, protože v případě demonstrativního výčtu by měl zákonodárce užít formulaci jako „například“ nebo „apod.“. Takto formulace uvedená v závorce může působit na čtenáře tohoto nařízení re-

striktivněji, než možná bylo normotvorbou Evropské unie zamýšleno. Pravdou je, že v době psaní tohoto textu mě nenapadá ani jiné alternativní médium, které by splňovalo kritéria dokumentu definovaného nařízením a dále by nespadlo do výčtu uvedeného v závorce. Snad jedině kdyby například tvůrce záznamu z jednání se snažil vyhnout možnosti zveřejnění některých informací z tohoto jednání a svůj „písemný“ zápis by zaznamenal ručně (tj. ne elektronicky a zároveň by se nejednalo o písmo) například vyrytím nožem nebo namalovaný na nepapírový povrch jako kupříkladu na textil, pergamen nebo obdobný v dnešní době v kancelářích zřídka se vyskytující záznamový materiál. Oprávněný orgán (např. soud) rozhodující o nároku tazatele o takovýto typ „dokumentu“ by musel zvážit, jestli se nejedná o svévolný úmysl dotazované instance obejít ustanovení tohoto nařízení nebo jde dané instituci skutečně o oprávněný důvod neposkytnout požadované informace (resp. dokument poji-maný širěji než jako písemná listina) na základě restriktivního nebo pozitivistického výkladu tohoto legislativního ustanovení.

Jinak s definicí výrazu „dokument“ se můžeme dále v unijním právu setkat nejen v Nařízením (ES) č. 1049/2001, ale vlastní definici obsahuje Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru, jejíž definice „dokumentu“ byla transponována do českého právního řádu v rámci vymezení pojmu „informace“. Unijní směrnice v českém překladu ve svém odst. 11 úvodní části „stanoví obecnou definici pojmu „dokument“ v souladu s vývojem informační společnosti. Vztahuje se na veškeré záznamy jednání, skutečností nebo informací a všechny soubory takových jednání, skutečností nebo informací bez ohledu na formu nosiče (psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka), které mají subjekty veřejného sektoru v držení“.

I když obě definice „dokumentu“ v sobě zahrnují shodné popisy jakýchkoliv forem nosičů (psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka), tak při bližším srovnání obou unijních definic „dokumentu“ si můžeme všimnout odlišnosti v popisu předmětu definice. V případě nařízení č. 1049/2001/ES se „dokumentem“ rozumí „obsah na jakémkoli no-

⁵ Viz například jeho přednáška pro odbornou a akademickou veřejnost na téma Judikatura Soudního dvora Evropské unie v oblasti autorského práva konaná na Právnické fakultě Masarykovy univerzity v Brně dne 29. října 2013.

sičí“, kdežto v případě směrnice č. 2003/98/ES se jedná o „veškeré záznamy“. Oproti směrnici analyzované nařízení významově nezuzuje svou definici „dokumentu“ výslovným vyloučením počítačových programů. Dost významným omezením je výjimka popsána v čl. č. 4 pojmenovaném nadpisem Výjimky, ve kterém ve výčtu legislativních výjimek je zakotveno v odst. 2: „Neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění, odepřou orgány přístup k dokumentu, pokud by jeho zpřístupnění vedlo k porušení ochrany – obchodních zájmů fyzické nebo právnické osoby, včetně duševního vlastnictví...“ Na základě tohoto ustanovení lze usuzovat, že počítačový program spadá do této výjimky. Na druhou stranu sem nespádají všechny počítačové programy, ale jen ty programy spadající do ochranné sféry duševního vlastnictví. Programy vytvořené například přímo orgány EU by tak měly být za určitých podmínek přístupné všem.

Vraťme se nyní ke srovnání obou právních definic „dokumentů“. S ohledem na různé cíle obou unijních právních předpisů je tato odlišnost pochopitelná. V případě nařízení je pojem „dokument“ vnímán širěji s ohledem na skutečnost, že veřejnost má právo dotazovat se unijních institucí na cokoli (v souladu s ostatními legislativními omezeními), tedy nejen na záznamy, které již unijní orgány mají k dispozici, ale které musí zpracovat v případě dotazu položeného na základě „informačního“ nařízení. V případě směrnice je rozumné vztáhnout předmět definice na informace (v případě unijního slovníku dokumenty), které již nějakým způsobem existují v „útroběch“ dotazované instituce veřejné správy.

Co je svobodnější? Svobodný přístup k informacím nebo svobodný přístup k dokumentům? Pohled lingvistický

Obecně když se hovoří o této problematice, tak se častěji hovoří o svobodném přístupu k informacím než dokumentům. Pojem informace je chápán jak v češtině, tak stejně vnímán i v dalších jazycích (z hlediska této práce hlavně z pohledu angličtiny, francouzštiny či němčiny) jako širší pojem než pojem dokument.

Jako důkaz odlišného vnímání obou pojmů můžeme porovnat synonyma, která nabízí tezaurus textového editoru Microsoft Word verze 2010, prostřednictvím kterého je psána tato práce. Pro slovo „informace“ nabízí v češtině tato synonyma: Zpráva, zpráva, zprávo, sdělení, oznámení, údaje, údaj, údaj. Pro slovo „dokument“ nabízí Microsoft Word následující ekvivalenty: Listinu, listina (úřední), legitimaci,

legitimace, papír (expr.), doklad, svědectví (o čem), text.

V případě britské angličtiny pro slovo „information“ nabízí totožný textový editor následující synonymní alternativy: *info, gen, material, evidence, data (dictionary form), statistics (dictionary form), facts (dictionary form), figures (dictionary form)*. Pro slovo „document“ jsou v nabídce editoru: *text, file, article, essay, paper, manuscript, deed, certificate*.

Z německé verze tezauru pro SRN tohoto editoru se vyskytly pro slovo „die Information“ tyto nabídky synonym: *Mitteilung, Auskunft, Erkundigung, Bericht, Berichtes, Berichts, Hinweis, Hinweises*. A pro slovní označení „das Dokument“ se vyskytly tyto varianty: *Abkommen, Akt, Chronik, Diplom, Vertrag, Beleg*.

Francouzský tezaurus ve výše zmíněném textovém editoru nemám k dispozici. Avšak prostřednictvím webového tezauru synonym poskytovaného francouzskou společností Blue painter se mi podařilo dohledat pro slovo „l'information“ tato francouzská synonyma: *divulgation, instruction, renseignement, révélation, avertissement, enquete, examen, instruction, interrogation, investigation*. Pro slovní označení „le document“ následující: *confirmation, copie, dossier, écrit, fichier, manuscrit, original, papier, preuve, protocole, texte*.

Jak dokládá výše uvedený přehled synonym v češtině a pracovních jazycích Evropské komise, žádný z těchto jazyků resp. uvedených tezaurů nepovažuje pojmy „informace“ a „dokument“ za synonymní. Tezaurus poskytnutá synonyma v případě „informace“ nabízí opět pojmy, které mají obecnější širší význam ve srovnání s alternativami týkajícími se pojmu „dokument“. V případě „informace“ se objevují synonyma v podobě sdělení apod., kdežto u slova „dokument“ se alternativy pohybují v oblasti psaných či formálních listinných dokumentů.

Z lingvistického pohledu tak můžeme dospět na základě analýzy synonym provedené výše k závěru, že pojem „informace“ je pojmem širším nebo řekněme pojmem obecnějším oproti pojmu „dokument“.

Z tohoto lingvistického aspektu můžeme považovat koncept „svobodného přístupu k informacím“ za svobodnější z pohledu jednotlivce, protože pro něj zahrnuje přístup k širší škále oprávnění, které může požadovat po veřejných orgánech.

Oproti tomu „svobodný přístup k dokumentům“ je limitující svým objektem úpravy na nejvíce listinné dokumenty mající formálnější obsah. Formálnosti je v takovýchto případech dosaženo určitým úředním postupem, který je pak autorizován daným veřejným orgánem.

Co je svobodnější? Svobodný přístup k informacím nebo svobodný přístup k dokumentům? Pohled právní respektive legislativní

Z pohledu právního respektive legislativního však může dojít k odchylnému vnímání obou pojmů na základě právní specifikace normotvorbou. Zákonodárce může definováním pojmů v příslušné právní úpravě změnit zažitý lingvistický obsah slov a dát mu tak nový význam například rozšířením původního obsahu slova nebo jeho zúžením například taxativním výčtem. Právní definice pojmů jakožto částá součást většiny právních předpisů majority právních řádů je o to častější právě v těch právních systémech, kde se můžeme setkat s více úředními jazyky. I přes popsanou shodu klíčových jazyků Evropské unie tak v tomto případě zákonodárce respektive „nařízení tvůrce“ šel při tvorbě dané legislativy cestou rozšíření významu pojmu „dokument“, než by se pokusil o použití slova „informace“ nebo se pokusil význam „informace“ zúžit.

Význam slova „dokument“ tak byl právním ujednáním jazykem rozšířen o obsah, který je zachycen na jakémkoli nosiči nejen psaném či tištěném na papíře, jak je obvykle chápán, ale rozšířil je i na obsah uložený v elektronické formě nebo na obsah uložený jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka.

I přes toto extenzivní chápání pojmu dokument z hlediska jeho formy je tento pojem pořád užší než pojem informace. Tazatel si nemůže z tohoto pohledu vyžádat informaci, která nemá výše zmíněnou formu, například svědectví nějakého úředníka, který byl účasten nějakého jednání, z kterého není pořízen záznam, ale který i přes tento fakt je schopen tazateli na otázku odpovědět a daný obsah sdělit a odpovědět tak tazateli na jeho dotaz.

Na druhou stranu i pojem „informace“ může být právní definicí v rámci dané právní úpravy zúžen tak, že jeho výklad a aplikace by byly v praxi restriktivnější než obecné chápání pojmu „dokument“. Může tomu tak být například v případě kodifikace definice pojmu „informace“ jako „obsahu, který je zachycen pouze v písemné papírové podobě, který je podepsán nejvyšším správním orgánem“.

Velice zajímavá a přínosná je analýza zpracovaná na toto téma i Evropským veřejným ochráncem práv (ombudsmanem), kterou publikoval v rámci své zprávy o veřejném přístupu k informacím obsaženým v EU databázích (public access to information in EU databases).⁶ Ačkoliv tato otázka není hlavním tématem Ombudsmanovy zprávy, zmíněná analýza

v sobě ukrývá několik postřehů, které jsem se pokusil zevšeobecnit do několika bodů sepsaných níže:

- a. Tradiční demokratické právní systémy (staré členské země Evropské unie např. Dánsko či Švédsko), jak již bylo popsáno výše, sice výslovně upravují „jen“ svobodný přístup k dokumentům, přesto je toto právo pojímáno širěji.
- b. I když pojetí svobodného přístupu k dokumentům je v některých právních systémech v současnosti širší a v podstatě se překrývá se svobodným přístupem k informacím, tak otázka efektivity a výše nákladů je nadále limitujícím faktorem, který by však neměl obecně a priori odpírat poskytování jakýchkoliv informací obsažených mimo tradičně chápaný pojem dokument.
- c. Současný fenomén elektronizace fungování veřejné správy a digitalizace dokumentů a informací vede k otázce výběru vyhledávacích nástrojů a softwaru. Kde leží hranice ve vyhovění požadavkům tazatelů na využití konkrétního vyhledávacího počítačového programu? Ombudsman se tuto hranici snažil zevšeobecnit na základě zkušeností nasbíraných od ostatních veřejných ochránců z různých evropských zemí. Pokud je software již dotazovanou institucí používán a nenesou žádné významné dodatečné náklady na zpracování odpovědi, měly by tyto informace být tazateli poskytnuty. V případech, kdy je potřeba vypracovat novou metodiku nebo opatřit nový vyhledávací software, mohou být zpracování zpoplatněna. Ombudsman v této souvislosti ve zprávě neuvádí, zda by mělo být žadateli účtováno v plné výši pořizovacích nákladů a nákladů na zpracování nebo jen určitá poměrná či paušální částka vycházející z předpokladu, že nová vyhledávací metodika či software budou využity při zpracování dalších žádostí o informace v budoucnu či při vyhledávání a zpracování dat samotnou institucí. Nicméně ombudsman konstatoval svůj optimismus, že motivací každého veřejného úřadu je použití co nejmodernějších metod vyhledávání a zpracování informací a tudíž instituce by měly být ze své podstaty nakloněny tazateli ve využití nových nástrojů vymykajících se tradičnímu chápání a zpracování informací obsažených v „obyčejných“ dokumentech.
- d. Zásada *easy access* neboli snadného přístupu k informacím respektive k dokumentům

⁶ The European Ombudsman: Public Access to Information in EU Databases [online]. Strasbourg, 2008 [3. 11. 2013]. Dostupné z: <http://www.ombudsman.europa.eu>.

z pohledu dotazovaného orgánu. Pro instituci by poskytnutí požadované informace nemělo být nejen finanční zátěží, ale nemělo by na ni klást ani nepřiměřenou administrativní zátěž. Evropský ombudsman hovoří o tzv. rutinních operacích (*routine operations*), kdy instituce vyhledává či vytváří informace (dokumenty) během své každodenní činnosti a nejedná se tak pro úřad o „extra job“. Ombudsmanův dokument se v této souvislosti snaží odpovědět na otázku, kde leží hranice rutiny ve zpracování informací. Nachází odpověď ve finském příkladu, kdy v případě, že potenciální vyžadovaná informace existuje, i když by nebyla zpracována během rutinní agendy úřadu, tak by měla být poskytnuta, protože nevyžaduje nadměrné úsilí na poskytnutí daným úřadem. Evropský ombudsman dále v této souvislosti hovoří o tzv. *simple operations* (jednoduché úkony), které vidí například ve slovinské a dánské legislativě, a které hovoří o poskytování informací (dokumentů) v rámci triviálních – jednoduchých či snadných úředních úkonů a postupů.

Lze tak dovodit, že v případě legislativy upravující svobodný přístup k dokumentům, tak i informace, které existují (např. nashromážděním v rámci nějaké databáze či seznamu), avšak které nejsou objektem či cílem formálních procesů (dokumentů), by měly být tazateli zodpovězeny v případech, kdy toto nečiní veřejnoprávním orgánům nadměrné administrativní či provozní úsilí.

- e. Hledisko poplatků požadovaných poskytovacím orgánem po tazateli můžeme považovat za lakmusový papírek při hledání odpovědi na otázku jaký je rozdíl při dotazování na dokument a informaci. Dokument totiž již existuje, a tudíž dotazované instituci by neměly s poskytnutím daného dokumentu vzniknout dodatečné náklady (pomineme-li náklady na záznamové médium, kterým bývá například CD či poštovné). V případě dožadovaných informací, které se nachází mimo oficiální dokument a které většinou musí dotazovaný subjekt dohledat či zpracovat do odpovědi, vyžadují tyto poskytované informace úsilí (práci a čas) daného úřadu navíc. Toto je ošetřeno ponejvíce dopředu oznámeným ceníkem úkonů souvisejících s přípravou a s poskytováním vyžádaných informací.

Legislativa zpřístupňující informace, oproti právním předpisům upravujícím „jen“ svobodný přístup k informacím, v sobě většinou nese i právní úpravu mající na starost mechanismus výpočtu a stanovení nákladů na zpracování žádosti o informace. Většinou je stanoven ceník hodiny práce úředníka zpra-

covávajícího danou žádost. Někdy je (například ve Slovinsku) stanovena minimální částka (v případě Slovinska nad 84 eur) a v případech, kdy jsou očekávány tyto či vyšší náklady na zpracování a poskytnutí požadované informace, tak úhrada těchto nákladů může být požadována po tazateli poskytovacím orgánem předem.

- f. Zásada proaktivního přístupu (*proactive rules*) je podstatným znakem obzvláště v zemích s legislativou zpřístupňující primárně dokumenty. Pro tyto státy resp. jejich národní zákonodárce je typické vnímání požadavků po zpřístupnění hlavně těch dokumentů, které se většinou nacházejí v databázích spravovaných dotazovanými úřady. Instituce v těchto zemích jsou tak vybízeny k aktivnímu zpřístupňování databází, které spravují nejen pro interní účely, ale tyto databáze by měly být přístupny široké veřejnosti. Jako příklad takového proaktivní legislativy můžeme uvést ustanovení finského zákona (*Laki viranomais-toiminnan julkisuudesta – Law on the Openness of Government Activities*) a hlavně jeho kapitoly č. 5 sekce 20 pojednávající o povinnostech veřejnoprávních orgánů vytvářet a veřejně šířit spravované informace. Podle sdělení maďarského informačního komisaře úřady sice zpřístupňují různé vyhledávací databáze, ale tyto nástroje pro zpřístupňování dokumentů jsou primárně vytvářeny pro účely úřadu a nezohledňují tak uživatelskou náklonnost pro širokou veřejnost. Lepší přístupnost veřejnosti by mohla být dosažena konzultacemi úřadů, připravujících zpřístupnění databází veřejnosti, se specializovanými odbornými entitami (např. neziskové organizace, média, úřad maďarského informačního komisaře, experti). Čím lépe je databáze uživatelsky přístupná široké veřejnosti, tím více se snižují finanční, transakční a časové náklady na poskytování informací (veřejnost si je vyhledá sama) a zároveň vzrůstá pocit transparentnosti fungování úřadů v očích občanů a dále se snižuje administrativní zátěž pro samotné publikující úřady. Avšak úskalím těchto veřejně přístupných databází může být otázka dobré a nejčastěji automatické filtrace osobních údajů a dalších dat, která ze zákona nemohou být zveřejňována, ale s kterými musí úřady disponovat v rámci svých agend. V případech zemí, které primárně zpřístupňují informace, není tento aspekt „*proactive rules*“ tak důležitý, protože apriorně (konkludentně) zákonodárci spoléhají na skutečnost, že některé informace úřady sdělí na základě legislativně obligatorních důvodů (tj. *ex lege*) a další údaje raději zveřejní dobrovolně, pro-

tože jsou samy motivovány poskytnout informace, které veřejnost přirozeně očekává, že s nimi dotčené orgány disponují, a úřady si tak samy ušetří transakční náklady se zpracováním a poskytováním individualizovaných odpovědí na konkrétní žádosti o informace.

Shrnutí obou pohledů tj. lingvistického a právního

Závěrem této podkapitoly tak lze konstatovat, že z hlediska lingvistického je svobodný přístup k informacím svobodnější než svobodný přístup k dokumentům. Z hlediska právního výkladu však záleží na konkrétní právní úpravě a i přes pojmenování daného specifického právního předpisu „přístupem k dokumentům“ se může extenzivní legislativní definicí dospět z pohledu lingvistického ke kodifikaci „přístupu k informacím“. Dále záleží na samotné aplikační praxi a orgánech soudní moci a příslušných exekutivních orgánech vynucujících naplňování příslušné právní úpravy. I tyto instituce mají značný vliv na naplnění významu obou pojmů.

Diplomatický pohled Rady na právo na informace

Nyní se podívejme na nedávné soudní rozhodnutí C-280/11 Rada *Evropské unie v. Access Info Europe* vydané nejvyšší soudní unijní instancí – Evropským soudním dvorem ve věci kasační stížnosti Rady Evropské unie. Soud řešil hlavně otázku, zda Rada může na základě již výše zmíněného nařízení č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům orgánů EU odmítnout zpřístupnit údaj o identitě členských států, které předložily pozměňovací návrhy v rámci legislativního postupu týkajícího se právě legislativní změny uvedeného nařízení.

Základem soudního řízení byla žádost ve Španělsku sídlící neziskové organizace Access Info Europe o poskytnutí zprávy ze dne 26. listopadu 2008, jež byla generálním sekretariátem Rady zaslána pracovní legislativní skupině zřízené Radou v rámci změny samotného nařízení č. 1049/2001. Uvedená zpráva (dále jen „požadovaný dokument“) obsahovala různé pozměňovací návrhy nebo návrhy nových znění předložené několika členskými státy, uvedenými ve zprávě, na schůzce pracovní skupiny dne 25. listopadu 2008. Španělská organizace zaslala svou žádost dne 3. prosince 2008 a Rada po dvou týdnech dne 17. prosince zpřístupnila požadovaný dokument, přičemž odstranila odkazy umožňující identifikovat členský stát, jenž předložil každý jednotlivý návrh. Rada k odůvodnění odmítnutí sdělit tuto informaci uvedla,

že její zpřístupnění by vážně ohrozilo rozhodovací proces a není vyžadováno převažujícím veřejným zájmem, což v konečném důsledku umožňuje použít výjimku z práva na přístup k dokumentům zakotvenou v čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001. Odkazovaný odst. 3 nařízení uvádí: „3. Přístup k dokumentu, který orgán vypracoval k vnitřnímu použití nebo který obdržel a který se vztahuje k záležitosti, v níž orgán ještě nerozhodl, se odepře, pokud by zpřístupnění dokumentu vážně ohrozilo rozhodovací proces orgánu, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění.“

Pikantností na celém sporu byla skutečnost, že hned v den vzniku zápisu dne 26. listopadu 2008 byl tento sporný dokument zveřejněn nevládní organizací Statewatch na jejích webových stránkách.⁷ Jak prvoinstanční Tribunál, tak kasační orgán v podobě Evropského dvora daly ve sporu zapravdu neziskové organizaci Access Info.

Hlavní argumentací, o kterou se soudní orgán opřel, byla skutečnost, že sporný dokument vznikl v legislativním řízení (novelizace nařízení) a tudíž Rada v tomto případě jednala jako legislativní orgán a ne jako mezivládní (diplomatický) orgán. Normotvorba jak podle soudu tak i podle Access Info Europe vyžaduje transparentnost a otevřenost veřejnosti při přijímání rozhodnutí. Rada za podpory některých členských zemí (např. i České republiky) argumentovala dále rizikem ovlivnění jednotlivých zemí nátlakem veřejnosti v případě identifikace jejich návrhů. Naopak např. Tribunál spolu s generálním advokátem konstatovali, že zásada demokratické legitimacy znamená mimo jiné odpovědnost za vlastní činy, obzvláště v rámci legislativního procesu. V soudním sporu se tak řešila kunderovská otázka, zda je dobré, aby čtenář znal svého autora. Jak vidno z pohledu tohoto judikátu, je to jednou z podmínek transparentnosti. Naopak argumentace českého spisovatele o zbavení předsudků k dílu neznalostí (nebo co nejmenší informovanosti) o autorovi jako cesty, jak toho dosáhnout, by byla z pohledu soudu lichá.

Zajímavým aspektem sporu by bylo, kdyby se žádající organizace obrátila na jednotlivé členské země s žádostí o dokument (resp. stanoviska dané země) na základě jejich národní legislativy zpřístupňující informace veřejnosti. Tímto úsilím by de facto vytvořili srovnávací studii aplikační praxe na poli zpřístupňování informací veřejnosti. Jednalo by se tak o komparativní „test demokracie“, kterým by se dalo

⁷ Statewatch: Council Interinstitutional file: 2008/0090 (COD) [online]. London, 2008 [4. 11. 2013]. Dostupné z: <http://www.statewatch.org>.

zjistit, jak jednotlivé národní vlády vnímají legislativní proces v Radě. Poskytnutím informací by své jednání v Radě v případě nařízení tvorby považovaly za „vnitrostátní jednání“, v případě odepření odpovědi by vlády pravděpodobně poukazovaly na mezinárodní (diplomatický) charakter svého počínání.

Výzva pro další právní vývoj v oblasti zpřístupňování informací institucemi Evropské unie

Pravda, výše zmíněné rozhodnutí Soudního dvora EU zodpovědělo některé otázky na poli zpřístupňování informací institucemi Evropské unie a bylo tak vybroušeno právní pojetí dokumentu. Víme tak, že i zdroj informace (v tomto případě země navrhuje pozměňovací návrhy v rámci normotvorného procesu) by měl být uveden.

S ohledem na stanovisko Rady (viz její argument v odst. 16 výše uvedeného rozsudku, kdy Rada bez skrupulí konstatovala, že nepovoleným zveřejněním úplné verze dokumentu z pracovní skupiny organizací Statewatch byly poslány zprávy ze schůzek pracovních skupin méně detailní, zejména při označování delegací), lze se tázat, zda přestane Rada principálně uvádět jména dotčených delegací v jakémkoliv dokumentu. Projevila by se tak zřetelně výše popsaná cleavage přístup k dokumentům vs. k informacím. Tzn. v současné době, kdy je zajištěn nařízením přístup k dokumentům, by toto nemusela Rada zveřejnit, protože by takový záznam v žádném dokumentu neexistoval. V případě explicitního zakotvení práva na informace unijním právem, tak jak je to v případě českého, by musela Rada tuto informaci poskytnout i kdyby toto bylo jen v její „orální“ paměti, neboť by existovala důvodná domněnka, že tuto informaci musí Rada vědět kvůli další komunikaci s danou zemí ohledně jejího legislativního návrhu.

S ohledem na finální verdikt v tomto soudním řízení se nabízí otázky spjaté s budoucí aplikační praxí v oblasti zpřístupňování informací Radou v oblasti legislativního projednávání. Bude Rada nyní zveřejňovat automaticky všechny dokumenty z jednání pracovních skupin? A přispěje se tak touto publicitou ke zlepšení legitimacy unijní legislativy mezi občany? Zlepší se tak i přístup např. pro politology a další odborníky zabývající se chodem EU institucí, kteří si dlouhodobě stěžují na netransparentní jednání Rady? Oslabí se moc privilegovaných subjektů např. lobbistů, kteří k těmto doposud nezveřejňovaným informacím mohou mít privilegovaný přístup?

Další zajímavou právní otázkou by bylo, kdyby si někdo vyžádal takovýto pracovní dokument z mezinárodní organizace, ve které je členem orgán Evropské unie, např. kdyby se někdo obrátil na WTO s dotazem, jaké pozměňovací návrhy vznesla v přípravné fázi Evropská komise při tvorbě mezinárodní smlouvy. Jednalo by se tak o nastolení otázky, jestli se jedná o tento pracovní dokument jako o součást normotvorby, která by měla být navýsost transparentní (vždyť mezinárodní smlouvy patří mezi prameny nejvyšší právní síly) a nejedná se tak o svět diplomacie, nebo naopak takovýto dokument by byl tazateli odepřen s poukazem na skutečnost, že na WTO jako mezinárodní organizaci fungující na základě diplomatických pravidel se nevztahuje požadavek transparentnosti a demokratické otevřenosti a kontroly veřejnosti. Z hlediska transparentnosti a otevřeného přístupu veřejnosti k dokumentům lze bohužel předjímat rozhodnutí v neprospěch žadatele. To znamená, že žadatel by byl odmítnut na základě ustanovení čl. 4 odst. a) nařízení č. 1049/2001, které v sobě ukrývá výjimku v podobě „ochrany mezinárodních vztahů“.

Tato výjimka byla použita například v řízení v otázce zpřístupnění dokumentů (i pracovních) během vyjednávání a příprav mezinárodní „protiopatřelatelské“ smlouvy ACTA (Anti-Counterfeiting Trade Agreement) Evropskou komisí. Tribunál ve svém rozsudku z 19. března 2013 – *Sophie in 't Veld v. Komise* (T-301/10) zamítnul většinu bodů žaloby a mimo jiné konstatoval, že Komise při přípravě a vyjednávání této mezinárodní dohody jednala jako exekutivní orgán (viz odst. č. 181 rozsudku) a správně zamítla žádosti o dokumenty na základě výše citované výjimky „ochrany mezinárodních vztahů“ (viz odst. č. 182). Otázkou však je, jestli otázka vzájemné důvěry vyjednávajících smluvních stran (států), na kterou poukazovala v řízení Evropská komise (viz odst. č. 113), je dostatečným argumentem zajišťujícím transparentnost tvorby mezinárodních smluv. Jak medializovaný případ přípravy smlouvy ACTA ukázal, nedůvěra široké veřejnosti v průhledný proces příprav tohoto dokumentu a s tím související finální verze návrhu může zásadním způsobem ovlivnit ratifikační proces angažovaného subjektu (v případě Evropské unie rozhodnutím Evropského parlamentu ze dne 4. července 2012 tuto smlouvu neratifikovat). Zajímavé je, že Evropský parlament se snažil dle výše uvedeného rozsudku T-301/10 přistoupit k tomuto soudnímu jednání jako vedlejší účastník na podporu žalobkyně, žel tento úmysl parlamentu byl soudem odmítnut s poukazem na pozdní žádost podanou po zákonné