



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 18.4.2007
KOM(2007) 185 v konečném znění

ZELENÁ KNIHA

**Přístup veřejnosti k dokumentům orgánů Evropského společenství
Přezkum**

ZELENÁ KNIHA

Přístup veřejnosti k dokumentům orgánů Evropského společenství Přezkum

Úvod

V posledních patnácti letech se Evropská unie postupně otevírala veřejnosti. Zásada otevřenosti byla předložena v Maastrichtské smlouvě v roce 1991 s cílem posílit demokratickou povahu orgánů. Následně Rada a Komise přijaly jakožto doplňující a zásadní část své informační a komunikační politiky kodex chování ohledně přístupu veřejnosti ke svým dokumentům. V roce 1996 bylo právo veřejnosti na přístup vymezeno v článku 255 Smlouvy zakládající Evropské společenství ve znění Amsterodamské smlouvy. Podle nařízení (ES) č. 1049/2001¹ mají občané právo získat dokumenty Evropského parlamentu, Rady a Komise.

Jak ukazují výroční zprávy zveřejněné těmito třemi orgány², toto nařízení, které vstoupilo v platnost dne 3. prosince 2001, vedlo k prudkému a trvalému nárůstu počtu žádostí o přístup k dokumentům. V lednu 2004 Komise uveřejnila zprávu o provádění nařízení, která tak poskytla první přehled o tom, jak režim EU pro přístup veřejnosti k dokumentům funguje v praxi³. Ukázalo se, že počet žádostí o přístup se každoročně zvyšuje o přibližně 50 %. Vzhledem k tomu, že dvěma třetinám žádostí bylo vyhověno, nařízení zpřístupnilo veřejnosti značné množství dříve nezveřejněných dokumentů. Na druhé straně výjimky stanovené v nařízení umožnily přiměřenou ochranu oprávněných zájmů. Přestože provádění nařízení přineslo orgánům další zátěž, celkový závěr byl, že funguje neobyčejně dobře. Proto Komise zvážila, že není třeba nařízení v dohledné době měnit, nicméně zlepšení lze dosáhnout i bez úpravy právního předpisu.

Od tohoto prvního hodnocení uplynuly tři roky, během kterých byly získány další zkušenosti, rozvinula se judikatura a evropský veřejný ochránce práv vyřešil řadu stížností. Kromě toho Evropský parlament a Rada přijaly nové nařízení, na základě kterého se Aarhuská úmluva⁴ vztahuje na orgány a subjekty Evropského společenství, což bude mít vliv na přístup k dokumentům obsahujícím informace o životním prostředí.

¹ Úř. věst. L 145, 31.5.2001, s. 43.

² Dané zprávy jsou k dispozici na těchto internetových stránkách: Parlament: http://www.europarl.europa.eu/register/pdf/FINAL_605496_1_EN.pdf Rada: http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=305&lang=EN&mode=g Komise: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm

³ KOM(2004) 45 Zpráva Komise o provádění zásad nařízení ES č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise.

⁴ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, podepsána ve městě Aarhus, v Dánsku, dne 25. června 1998. Nařízení (ES) č. 1367/2006 Evropského parlamentu a Rady ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy na orgány a subjekty Společenství, (Úř. věst. L 264 ze dne 25.9.2006, s. 13).

Z těchto důvodů se zdá, že nastala vhodná doba zhodnotit, zda je potřeba nařízení pozměnit. Proto když Komise rozhodla dne 9. listopadu 2005 zahájit „Evropskou iniciativu pro transparentnost“⁵, zahrnuje do této akce i přezkum nařízení 1049/2001 s cílem podpořit větší otevřenost. Evropský parlament vyzval v rezoluci přijaté dne 4. dubna 2006 Komisi, aby předložila návrhy na změnu nařízení⁶.

Právo na přístup k dokumentům je jen jedním aspektem politiky otevřenosti a na dané nařízení je nutno pohlížet v kontextu informační a komunikační politiky orgánů. V této souvislosti má nová politika otevřených zasedání Rady zvláštní význam.

V tomto konzultačním dokumentu Komise nejprve hodnotí stávající pravidla, kterými se řídí právo veřejnosti na přístup k dokumentům, a jejich provádění, a poté předkládá několik možností, jak zlepšit legislativu, a praktická opatření zaměřená na lepší přístup k dokumentům orgánů.

Veřejnost je vyzvána, aby se vyjádřila k systému pro získávání přístupu k dokumentům evropských orgánů a také k možnostem předloženým v této zelené knize. Prostřednictvím dotazníku se Komise zajímá o názor občanů i občanských organizací, hospodářských subjektů, veřejných orgánů a jiných organizací zabývajících se evropskými záležitostmi.

Veřejná konzultace bude zahájena uveřejněním této zelené knihy a potrvá tři měsíce. Komise má v úmyslu pečlivě zanalyzovat obdržené odpovědi a uveřejnit zprávu, která shrne výsledky této veřejné konzultace a navrhne další opatření. Na základě této zprávy Komise předloží návrhy na změnu nařízení 1049/2001.

Plánovaný časový rozvrh je následující:

- | | |
|----------------------------|---|
| • veřejná konzultace | od poloviny dubna do poloviny července 2007 |
| • zpráva o výsledcích | září 2007 |
| • návrhy na změnu nařízení | říjen 2007 |

⁵ Zázpis ze schůze Komise č. 1721 ze dne 9. listopadu 2005, bod 6; viz také dokumenty SEK(2005) 1300 a SEK(2005) 1301.

⁶ P6_A(2006) 052.

1. PROVÁDĚNÍ NAŘÍZENÍ

Statistické údaje ukazují, že Rada a Komise celkově vyhověla dvěma třetinám žádostí o přístup. Parlament vyhoví více než 80 procentům obdržených žádostí, a to zejména díky veřejnému charakteru svých zasedání

Počet prvních žádostí předložených Parlamentu a Komisi se trvale zvyšuje. Počet žádostí předložených Radě zůstává stabilní, a to hlavně kvůli tomu, že čím dál větší počet dokumentů je přímo dostupný v rejstříku Rady. Na druhé straně počet potvrzujících žádostí (tj. žádostí o přezkoumání odmítnutí přístupu určená orgánu) zůstává víceméně stabilní⁷. Celkově pouze 4 % všech původních žádostí předložených těmto třem orgánům vedlo k podání potvrzující žádosti. Žádosti určené Soudnímu dvoru a evropskému veřejnému ochránci práv představují jen velmi malý podíl z celkového počtu vyřízených žádostí.

S ohledem na uvedené, se ve zprávě o provádění nařízení uveřejněné dne 30. ledna dospělo 2004 k závěru, že pravidla pro přístup veřejnosti fungují uspokojivě. Nedávné zkušenosti potvrzují výsledky této zprávy, zejména pokud jde o přístup v souvislosti s legislativními postupy a rozšířením proaktivního poskytování informací ze strany orgánů. Nicméně stále existuje prostor pro lepší objasnění, pokud jde o uplatňování všeobecného práva na přístup v situaci, kdy je uplatňováno současně se zájmy, které vznikají v souvislosti s jednotlivými případy jako např. ochrana údajů anebo zvláštní právo na přístup.

1.1. Příjemci a druhy požadovaných dokumentů

- I když svého práva na přístup využívá čím dál více občanů, většina žádostí je předkládána odborníky na záležitosti týkající se EU: hospodářskými subjekty, právními firmami, nevládními organizacemi a akademickou obcí.
- Hlavními oblastmi zájmu jsou případy hospodářské soutěže⁸, oblast zdanění, vnitřního trhu, životního prostředí, zadávání veřejných zakázek (Komise) a spravedlnosti a bezpečnosti (Rada).
- Žádosti předložené Komisi se často týkají úplných zvláštních složek anebo „úplné dokumentace“ k danému tématu, což vyžaduje analýzu velkého počtu dokumentů.
- Řada žádostí o přístup, zejména ty, které jsou předkládány Komisi, se týkají sporů; někteří žadatelé žádají o přístup k materiálu, který může být užitečný pro podání stížností anebo žádosti o zahájení soudního řízení.

⁷ Počet potvrzujících žádostí předložených Parlamentu vzrostl z 1 na 10 mezi lety 2004 a 2005.

⁸ 13 % žádostí vyřízených Komisí se týká politiky hospodářské soutěže a souvisí s případy státní podpory.

1.2. Omezení práva na přístup

V omezeném počtu případů se uplatňují určité výjimky. Nejčastěji se týkají těchto oblastí:

rozhodovací postupy	Rada Komise
kontrola a vyšetřování (např. porušení předpisů, kartely, kontroly spojování podniků, státní podpory, ochrana obchodu, vyšetřování prováděná úřadem pro boj proti podvodům)	Komise
zájmy třetích stran zapojených do administrativního postupu (obchodní zájmy, ochrana údajů)	Komise Parlament

1.3. Přístup veřejnosti a ochrana údajů

Právo na přístup k dokumentům a právo jednotlivců s ohledem na ochranu jejich osobních údajů jsou zakotveny ve Smlouvě o ES (články 255 a 286). Jsou prováděny prostřednictvím dvou nařízení: č. 45/2001 o ochraně údajů⁹ a č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům. Nicméně tato dvě práva mohou být v rozporu, pokud se žádost o přístup týká informací o jednotlivci. Evropský inspektor ochrany údajů řešil tuto problematiku v podkladovém dokumentu, který obsahoval praktické pokyny pro vyřizování takových žádostí¹⁰. V současnosti se u Soudu prvního stupně projednávají tři případy odmítnutí Komise zpřístupnit osobní údaje¹¹. Další dva případy se kromě jiného zabývají otázkou ochrany údajů¹².

1.4. Obecná a zvláštní pravidla pro přístup

Účelem nařízení 1049/2001 je poskytnout veřejnosti nejširší možný přístup k dokumentům orgánů Společenství.

Zvláštní pravidla poskytují stranám zapojeným do konkrétního řízení přednostní právo na přístup k příslušným dokumentům, které nelze zpřístupnit veřejnosti. Podle těchto pravidel je přístup často podmíněn zvláštními podmínkami a postupy, které společně vedou k zabezpečení křehké rovnováhy mezi právem na obhajobu a potřebou zabezpečit účinnost daných postupů.

Vztah mezi přístupem veřejnosti a přednostním přístupem je třeba objasnit a přejít tak rozporům.

⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 ze dne 18. prosince 2000 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů, (Úř. věst. L 8 ze dne 12.1.2001).

¹⁰ „Přístup veřejnosti k dokumentům a ochrana údajů“, série podkladových dokumentů, červenec 2005, č.1.

¹¹ Věc T-194/04, The Bavarian Lager Company Ltd. v. Komise; Věc T-170/03, BAT v. Komise; Věc T-161/04, Valero Jordana v. Komise.

¹² Věc T-121/05 a T-166/05, *Borax Europe Ltd. v. Komise*.

1.5. Aktivní poskytování informací

Veřejné rejstříky umožňují obyvatelům určit dokumenty, které by je mohly zajímat, a účinně uplatňovat jejich právo na přístup. Pokud lze dokumenty zpřístupnit veřejnosti, orgány tak činí přímo prostřednictvím internetu.

Prostor pro zlepšení je v těchto oblastech:

- rozsah rejstříků, zejména rejstříků Komise;
- počet dokumentů anebo množství informací, které jsou přímo zpřístupňovány veřejnosti;
- snadno ovladatelné elektronické informační systémy.

Parlament, Rada a Komise již začaly zjišťovat, jak zlepšit šíření informací prostřednictvím internetu. Těchto zlepšení lze dosáhnout bez úpravy právních předpisů.

2. JUDIKATURA TÝKAJÍCÍ SE NAŘÍZENÍ 1049/2001

I když počet případů předložených Soudu prvního stupně je v porovnání s počtem žádostí o přístup velmi nízký, Soud v sérii nedávných rozsudků objasnil některá ustanovení nařízení a zejména rozsah působnosti některých výjimek z práva na přístup. To významně přispělo ke zlepšení provádění stávajících pravidel. Začlenění ustálené judikatury do nového právního předpisu by poskytlo občanům vyšší právní srozumitelnost a orgánům lepší pokyny pro vyřizování žádostí o přístup.

2.1. Všeobecná charakteristika nařízení

Soud prvního stupně jasně stanovil, že účelem nařízení je zajistit, aby měla každá osoba přístup k veřejným dokumentům. Zvláštní zájem osoby získat přístup k nějakému dokumentu, např. za účelem obhajoby postavení v soudním sporu, není relevantní, pokud jde o rozhodnutí, zda zpřístupnit anebo nezpřístupnit dokument, pokud orgán uplatňuje povinné výjimky podle čl. 4 odst. 1 písm. a) anebo pokud se členský stát staví proti zpřístupnění v souladu s čl. 4 odst. 5¹³. Soud prvního stupně v nedávném rozsudku rozhodl, že z čl. 6 odst. 1 nařízení, podle kterého žadatel není povinen uvést důvod své žádosti, vyplývá, že žádost o přístup musí být vyřizována bez ohledu na osobu, která žádost podala¹⁴. V tomtéž rozsudku Soud stanovil, že právo žadatele na obhajobu má soukromý charakter. Proto nemůže představovat převažující veřejný zájem o zpřístupnění dokumentu¹⁵.

¹³ Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 26. dubna 2005, spojené případy T-110/03, T-150/03 a T-405/03, *J.M. Sisón v. Council*, potvrzený rozsudkem Soudního dvora ze dne 1. února 2007, věc C.266/05 P; usnesení Soudu prvního stupně ze dne 15. června 2005, věc T-98/04, *Società imballaggi metallici Salerno Srl (SIMSA) v. Komise*.

¹⁴ Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 6. července 2006, spojené případy T-391/03, T-70/04, *Franchet a Byk v. Komise*, bod 82.

¹⁵ Tentýž rozsudek, body 136–139.

2.2. Procedurální záležitosti

2.2.1. *Potřeba provést konkrétní analýzu dokumentů, které jsou předmětem žádosti o přístup*

Odmítnutí poskytnutí přístupu k dokumentům musí být v zásadě založeno na konkrétní analýze jejich obsahu s cílem posoudit rozsah, ve kterém se uplatňuje výjimka z práva na přístup, a možnost poskytnutí částečného přístupu. Takový přezkum však nemusí být nutný tam, kde vzhledem ke zvláštním okolnostem individuálního případu je zřejmé, že přístup se musí odmítnout anebo naopak poskytnout¹⁶.

2.2.2. *Vyřizování rozsáhlých žádostí*

Podle judikatury uvedené v předchozím odstavci samotná skutečnost, že žádost o přístup se týká velkého počtu dokumentů, nezbavuje orgány povinnosti provést konkrétní přezkum dokumentů. Soud ve stejném rozsudku uvedl, že ve výjimečných případech, ve kterých by administrativní zátěž, kterou představuje konkrétní a individuální přezkum dokumentů, přesáhla přiměřenou míru, může být výjimka z povinnosti přezkoumat dokumenty přípustná. Orgány však musí prošetřit veškeré ostatní případné možnosti, aby omezily svou pracovní zátěž a vyhověly alespoň části žádosti daného žadatele¹⁷.

2.3. Objasnění výjimek

2.3.1. *Ochrana právního poradenství – čl. 4 odst. 2 druhá odrážka*

Soud prvního stupně stanovil, že výjimka zaměřená na ochranu „právního poradenství“ stanovená v čl. 4 odst. 2 druhá odrážka nařízení se vztahuje na jakékoli právní poradenství poskytnuté právním útvarem orgánů a není omezena na poradenství poskytnuté v průběhu soudního sporu. Odmítnutí zpřístupnění dokumentu obsahujícího právní stanovisko však musí být založeno na konkrétním a individuálním přezkumu, stejně jako v případě jiných dokumentů týkajících se chráněných zájmů¹⁸. Odvolání proti tomuto rozsudku se projednává na Soudním dvoru.

2.3.2. *Ochrana vyšetřování – čl. 4 odst. 3 druhá odrážka*

Soud prvního stupně objasnil skutečnost, že na určité druhy dokumentů, které se týkají probíhajících vyšetřování, se vztahuje účel těchto vyšetřování. S ohledem na řízení o porušení Soud rozhodl, že členské státy mají právo očekávat, že Komise během vyšetřování, která by mohla vést k zahájení řízení o porušení, zajistí důvěrnost. Tento požadavek na zachování důvěrnosti platí i po předložení dané věci Soudnímu dvoru¹⁹.

¹⁶ Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 13. dubna 2005, věc T-2/03, *Verein für Konsumenteninformation v. Komise*.

¹⁷ tamtéž

¹⁸ Rozsudek ze dne 23. listopadu 2004, věc T-84/03, *Maurizio Turco v. Rada*

¹⁹ Věc T-191/99, *David Petrie a.o. v. Komise*

Soud prvního stupně nedávno uvedl, že na vyšetřování anebo kontroly se vztahuje výjimka založená na ochraně kontrol, vyšetřování a auditů po celou dobu, co vyšetřování anebo kontroly probíhají, a to i pokud konkrétní vyšetřování anebo kontrola, na základě kterých byla vypracována zpráva, která je předmětem žádosti o přístup, již byly ukončeny. Možnost poskytnout přístup k takovým dokumentům však nesmí záviset na nejisté, budoucí a pravděpodobné vzdálené události²⁰. Konkrétní uplatňování těchto zásad si však možná vyžádá další objasnění.

2.3.3. *Schopnost členských států postavit se proti zpřístupnění dokumentů, které z daného členského státu pochází – čl. 4 odst. 5 nařízení*

Prohlášení č. 35 připojené k závěrečnému aktu Amsterodamské smlouvy stanoví, že členský stát může Komisi anebo Radu požádat, aby neposkytla třetím stranám dokument pocházející z daného státu bez jeho předchozího souhlasu. Toto prohlášení je zohledněno v čl. 4 odst. 5 nařízení. Soud prvního stupně rozhodl, že v případě, že členský stát, ze kterého daný dokument pochází, požádal, aby dokument nebyl zpřístupněn, řídí se žádost o přístup k tomuto dokumentu příslušnými vnitrostátními ustanoveními a ne nařízením²¹. V souladu s touto judikaturou se orgány budou radit s orgány daného členského státu vždy, když obdrží žádost o přístup k dokumentu pocházejícímu z tohoto členského státu. Je však nutné uvést, že proti rozsudku T-168/02, *Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH v. Komise*, bylo podáno odvolání u Soudního dvora.

2.3.4. *Vztah mezi nařízením a zvláštními pravidly o důvěrnosti*

Soud prvního stupně ve svých dvou rozsudcích nařídil, že utajení řízení výběrových komisí stanovené v článku 6 přílohy III služebního řádu se má považovat za *lex specialis* odchylojící se od všeobecných pravidel týkajících se přístupu k dokumentům²². Toto odůvodnění nebylo zatím rozšířeno na jiné oblasti, kterých se týkají zvláštní pravidla o důvěrnosti. Utajení řízení orgánu kromě toho neznamena, že na dokumenty vytvořené nebo posuzované tímto orgánem se vztahuje stejné utajení. Je však potřeba objasnit vztah mezi všeobecným systémem přístupu veřejnosti k dokumentům a zvláštními pravidly stanovenými zákonodárcem Společenství s cílem zabezpečit funkční účinnost pravomocí na získávání určitých informací, které jsou pro dané řízení zásadní.

²⁰ Spojené věci T-391/03 a T-70/04, *Franchet a Byk v. Komise*.

²¹ Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 30 listopadu 2004, věc T-168/02, *Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH v. Komise*; viz také rozsudky Soudu prvního stupně ve věcech T-76/02, *Mara Messina v. Komise* a T-87/03, *Scippacercola v. Komise*.

²² Rozsudek ze dne 5. dubna 2005 ve věci T-376/03, *Hendrickx v. Rada* a ze dne 14. července 2005 ve věci T-371/03, *Le Voci v. Rada*.

2.3.5. *Transparentnost a povinnost zachovávat služební tajemství*

Zásada transparentnosti stanovená v článku 255 Smlouvy o ES je vyvážena povinností zachovávat služební tajemství stanovenou v článku 287, která se výslovně uvádí v různých aktech sekundárních právních předpisů. Má zvláštní význam v oblasti politiky hospodářské soutěže, kde má Komise k dispozici informace, které ji poskytly podniky anebo které od nich získala, ale rovněž v případech ochrany obchodu a v oblasti zadávání veřejných zakázek²³. Ustanovení článku 28 nařízení 1/2003 stanoví, že informace získané v průběhu kontrol a vyšetřování anebo získané na základě žádosti o informace musí být použity pouze za účelem, za kterým byly získány, a že by neměl být zpřístupněn žádný druh informací, na který se vztahuje povinnost zachovávat služební tajemství. Ačkoli v článku 287 Smlouvy o ES ani v článku 28 nařízení 1/2003 se výslovně neuvádí, na který druh informací se tato povinnost vztahuje, Soud prvního stupně již objasnil koncept „obchodního tajemství“, přičemž uvedl, že se týká informací, jejichž zpřístupnění veřejnosti, ale i samotné předání jiné osobě, než té, která danou informaci poskytla, může vážně poškodit její zájmy²⁴. Povinnost zachovávat služební tajemství však může zabránit tomu, že veřejnosti nebudou zpřístupněny informace, které si nevyžadují zvláštní ochranu poskytovanou obchodním tajemstvím. Tyto otázky mohou vyžadovat další objasnění.

3. DALŠÍ VÝVOJ

3.1. Použití ustanovení Aarhuské úmluvy na orgány a subjekty Společenství

Dne 6. září 2006 přijaly Parlament a Rada nařízení 1367/2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství²⁵. Toto nařízení bude platné od 28. června 2007.

Toto nové nařízení se zabývá různými aspekty zapojení občanů do politiky životního prostředí:

- přístupem k informacím na požádání,
- aktivním šířením informací,
- konzultací plánů a programů,
- právem žádat o administrativní přezkum rozhodnutí anebo neučinění rozhodnutí.

V souvislosti s touto zelenou knihou je třeba posuzovat jen ustanovení týkající se přístupu k informacím na žádost.

²³ Viz článek 19 nařízení (ES) č. 384/96, článek 29 nařízení (ES) č. 2026/97 a článek 9 nařízení (ES) č. 3285/94.

²⁴ Věc T-353/94, *Postbank v. Komise*, [1996] Sb. rozh. II -921, odstavec 87.

²⁵ Úř. věst. L 264, 25.9.2006, s. 13.

Všeobecný režim přístupu k dokumentům stanovuje nařízení 1049/2001. V důsledku právního základu, kterým je článek 255 Smlouvy o ES, se nařízení č. 1049/2001 vztahuje pouze na Parlament, Radu a Komisi a rozšířením na agentury Společenství. Na druhé straně, ustanovení nařízení 1367/2006 o přístupu k informacím týkajícím se životního prostředí se vztahuje na veškeré orgány a subjekty Společenství. Nařízení 1049/2001, nové nařízení 1367/2006 a dobrovolně vytvořená pravidla o přístupu přijatá jinými orgány a subjekty se budou do určité míry překrývat. Je rovněž nutné poznamenat, že výjimky z práva na přístup stanovené v obou nařízeních se úplně neshodují.

Pokud jde o rozsah a příjemce, lze danou situaci znázornit takto:

Právní rámec	Příslušné orgány a subjekty	Rozsah a příjemci	
		Občané a obyvatelé EU	Jakákoli fyzická nebo právnická osoba
Nařízení č. 1049/2001 + 1367/2006	Parlament Rada Komise Agentury	Jakýkoli dokument	
Dobrovolně vytvořená pravidla + Nařízení č. 1367/2006	Účetní dvůr Evropská centrální banka Evropská investiční banka Evropský hospodářský a sociální výbor Výbor regionů Evropský veřejný ochránce práv	Jakýkoli dokument	Pouze informace týkající se životního prostředí
Nařízení č. 1367/2006	Evropský inspektor ochrany údajů Soudní dvůr (pokud nejedná v rámci soudní pravomoci)	Pouze informace týkající se životního prostředí	

3.2. Transparentnost zasedání Rady

Evropská rada na svém zasedání ve dnech 15. a 16. června 2006 zdůraznila význam, možnosti občanů získávat přehled o činnostech EU z první ruky, zejména prostřednictvím dalšího zvyšování transparentnosti. Dne 15. září 2006 Rada pozměnila svůj jednací řád s cílem provádět tuto novou politiku. Podle nových opatření budou veřejná jednání a diskuze Rady vysílány na internetu ve všech oficiálních jazycích EU. Otevřenost zasedání Rady přesahuje rámec působnosti článku 255 Smlouvy o ES a nařízení 1049/2001. Skutečnost, že zasedání probíhají veřejně však bude mít vliv na zpřístupnění dokumentů, které se na takových zasedáních projednávají.

4. CELKOVÉ HODNOCENÍ

S ohledem na zkušenosti získané při provádění nařízení 1049/2001, judikaturu Soudu prvního stupně a Soudního dvora a rovněž na nedávný vývoj, pokud jde o transparentnost evropských orgánů, je vhodné zvážit změny systému přístupu veřejnosti k dokumentům, které se týkají:

- zlepšení přístupu k rejstříkům a přímého přístupu k dokumentům,
- lepšího všeobecného informování veřejnosti o činnostech evropských orgánů,
- objasnění právního rámce,
- dosažení správné rovnováhy mezi právem veřejnosti na informace a ochranou oprávněných veřejných a soukromých zájmů.

5. AKTIVNĚJŠÍ POLITIKA ŠÍŘENÍ INFORMACÍ

5.1. Transparentnost v legislativním procesu

Hlavním účelem právních předpisů v oblasti svobody informací je umožnit občanům více se podílet na demokratickém rozhodování. První prioritou, pokud jde o provádění nařízení 1049/2001, bylo učinit legislativní proces orgánů EU transparentnější a lépe přístupný široké veřejnosti. Veřejné rejstříky těchto tří orgánů obsahují zejména odkazy na dokumenty, které v rámci tvorby právních předpisů EU vypracovaly orgány a vzájemně si je vyměnily. Řada těchto dokumentů je k dispozici v plném znění. Tato praxe je v souladu s článkem 12 nařízení č. 1049/2001, které stanoví, že orgány „zpřístupní veřejnosti dokumenty v co nejširším měřítku“, zejména „legislativní dokumenty“.

Vzhledem k tomu, že definice „legislativních dokumentů“ ve článku 12 nařízení není přesná, toto nařízení by mohlo být upraveno tak, aby definovalo, které druhy dokumentů jsou součástí legislativního procesu a měly by být v zásadě přímo přístupné v plném znění a v které fázi řízení. Již se plánuje, že internetová stránka EUR-LEX bude obsahovat více přípravných legislativních dokumentů.

Na druhé straně také informace, které jsou přístupné, nejsou vždy snadno dostupné občanům. Parlament, Rada a Komise v současnosti zkoumají, jak poskytnout snadnější přístup k legislativním dokumentům.

5.2. Aktivní šíření informací v jiných oblastech

Orgány šíří velké množství informací na svých internetových stránkách. Tiskové zprávy, ve kterých se vysvětlují složité anebo technické otázky v jednoduchém jazyce, jsou pro širokou veřejnost cennými zdroji informací.

Toto šíření informací je většinou dobrovolné. Nové nařízení, kterým se Aarhuská úmluva uplatňuje na orgány a subjekty EU, obsahuje ustanovení týkající se aktivního šíření informací o životním prostředí²⁶.

Orgány by mohly rozvíjet systematictější politiku v oblasti přímého zpřístupňování dokumentů veřejnosti zaměřeného na uživatele. To by vyžadovalo další lidské zdroje a finanční prostředky pro řízení toků, databází a internetových stránek. Na druhé straně, jako naznačují zkušenosti Rady, by mohlo dojít ke snížení počtu žádostí o přístup anebo přinejmenším ke zmírnění zátěže spojené s vyřizováním žádostí.

Hlavní internetové stránky provozované orgány EU:

EUR-LEX (právní předpisy EU):

<http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>

Připravované právní předpisy:

<http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=en>

Přehled právních předpisů Evropského parlamentu:

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/>

Rejstřík dokumentů Evropského parlamentu:

<http://www.europarl.europa.eu/registre/recherche/RechercheSimplifiee.cfm?langue=EN>

Rejstřík dokumentů Rady:

http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/showPage.asp?lang=en&id=549&mode=g&name=

Rejstřík dokumentů Komise:

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/registre.cfm?CL=en&testjs=1>

Rejstřík „Postup projednávání ve výborech“:

<http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/registre.cfm?CL=en>

²⁶

Nařízení 1367/2006, článek 4.

Otázka 1: Hodnotili byste informace poskytované prostřednictvím rejstříků a na internetových stránkách jako:	
A	obsáhlé a snadno přístupné?
B	obsáhlé, ale obtížné nalézt?
C	snadno přístupné, ale nedostatečné, pokud jde o jejich rozsah?
D	nedostatečné a obtížné nalézt?
Jiné připomínky týkající se rejstříků a internetových stránek:	

Otázka 2: Měl by být kladen větší důraz na podporu aktivního šíření informací, případně zaměřený na konkrétní oblasti zvláštního zájmu?		
ANO	NE	Nemám názor
Vysvětlení a poznámky:		

6. ZAHRNUTÍ PRAVIDEL PRO PŘÍSTUP K INFORMACÍM TÝKAJÍCÍM SE ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ DO VŠEOBECNÉHO SYSTÉMU PŘÍSTUPU K DOKUMENTŮM

Jak bylo zmíněno v odstavci 3.1, mezi nařízením a Aarhuskou úmluvou existují určité rozdíly. Pokud jde o přístup k informacím, úmluva obsahuje zvláštní ustanovení týkající se aktivního šíření informací o životním prostředí, které jdou za rámec povinnosti poskytovat informace na žádost. Jelikož 1049/2001 a nařízení 1367/2006 jsou souběžně platná, existují dva do značné míry provázané a soudržné systémy, ačkoli některé rozdíly zůstávají, což může vést k odlišným výkladům.

Tyto rozdíly by se mohly vyřešit buď uplatňováním zvláštního systému, kterým by se řídilo právo na přístup k informacím o životním prostředí, anebo úpravou ustanovení nařízení 1049/2001 s cílem objasnit jejich plnou slučitelnost s nařízením 1367/2006, čímž by se zachoval jednotný systém přístupu k informacím o životním prostředí a k dalším informacím, které mají k dispozici Parlament, Rada a Komise.

Druhou možností by bylo dosáhnout lepší právní srozumitelnosti pro občany, přestože pro další orgány a subjekty Společenství by i nadále existovaly rozdílné systémy.

Za účelem vytvořit jednotný systém přístupu je třeba přezkoumat systém výjimek z práva na přístup stanovený nařízením 1049/2001. Je třeba zvážit tyto body:

- Při uplatňování výjimek je třeba zohlednit veřejný zájem na zpřístupnění a zejména skutečnost, že požadovaná informace se týká emisí do životního prostředí.
- V případě, že se na dokumenty vztahuje výjimka, jejímž cílem je ochrana finanční, měnové anebo hospodářské politiky Společenství anebo členského státu [čl. 4 odst. 1 písm. a) čtvrtá odrážka nařízení 1049/2001], informace týkající se životního prostředí obsažené v takových dokumentech by se přesto zveřejňovaly.
- Přidala by se zvláštní výjimka s cílem chránit životní prostředí, kterého se týkají informace, jež jsou předmětem žádosti (např. místo rozmnožování vzácných druhů).
- Vzhledem k tomu, že členské státy jsou vázány Aarhuskou úmluvou a směrnicí o přístupu k informacím o životním prostředí²⁷, bylo by v rozporu s těmito ustanoveními, pokud by dané státy byly proti zpřístupnění dokumentů, které by musely zpřístupnit podle vnitrostátních právních předpisů. Na druhé straně musí nařízení zohlednit prohlášení k Amsterodamské smlouvě č. 35. Členské státy, které jsou proti tomu, aby některý orgán zpřístupnil dokumenty daného státu, by bylo lze požádat, aby odůvodnily svůj postoj s ohledem na výjimky podle nařízení 1049/2001 anebo na základě svých vnitrostátních právních předpisů.

Otázka 3: Zajistil by jednotný soubor pravidel pro přístup k dokumentům, včetně dokumentů, které obsahují informace o životním prostředí, větší srozumitelnost pro občany?		
ANO	NE	Nemám názor
Vysvětlení a poznámky:		

²⁷

Směrnice 2003/4.

7. VYVÁŽENÍ ZÁJMŮ

7.1. Přístup veřejnosti a ochrana osobních údajů

Před navržením praktických pravidel pro vyřizování žádostí o přístup k osobním údajům se doporučuje počkat na judikaturu týkající se střetu těchto dvou práv²⁸. Nicméně v rámci stávajícího právního rámce by mohly orgány definovat kritéria pro zpřístupnění osobních údajů na základě těchto zásad:

- existuje zájem veřejnosti zpřístupnit osobní údaje; to by mohl být případ, kdy osoby zastávající veřejnou funkci jednájí v rámci úřední pravomoci a informace, které se mají zpřístupnit, se týkají pouze výkonu jejich úředních povinností, pokud však neexistují zvláštní důvody k ochraně jejich totožnosti (např. vyšetřovatelé);
- je zřejmé, že zpřístupnění nemá vliv na soukromí a čest osoby.

Otázka 4: Jak objasnit výjimku stanovenou čl. 4 odst. 1 písm. b) nařízení 1049/2001, aby byla zajištěna přiměřená ochrana osobních údajů?	
A	Schválení částečného přístupu k dokumentům s vynechanými osobními údaji je uspokojivý způsob, jak vyvážit transparentnost a ochranu osobních údajů.
B	Zpřístupnění osobních údajů by se vždy mělo posuzovat podle kritérií stanovených nařízením o ochraně osob s ohledem na zpracovávané osobní údaje (nařízení 45/2001).
C	Nařízení 1049/2001 by mělo obsahovat kritéria pro zpřístupnění určitých druhů osobních údajů, v případě kterých se zákonnost zpřístupnění nemusí posuzovat případ od případu na základě nařízení č. 45/2001.
Vysvětlení a poznámky:	

7.2. Přístup veřejnosti a obchodní anebo hospodářské zájmy

Ve Smlouvě o ES byla nalezena rovnováha mezi zásadou transparentnosti stanovenou v článku 255 a povinností zachovávat služební tajemství stanovenou v článku 287, která se týká zejména informací o podnicích, jejich obchodních vztazích anebo nákladových prvcích.

²⁸ Viz projednávané případy uvedené v poznámkách 11 a 12.

Tato rovnováha mezi transparentností a zachováním služebního tajemství je zvláště důležitá v případě Komise, která uchovává informace, které ji poskytly soukromé strany anebo které získala v rámci vyšetřování případů týkajících se státních podpor, antitrustových opatření, spojování podniků, ochrany obchodu anebo boje proti podvodům, stejně jako zadávání veřejných zakázek a postupů udělování grantů. Přiměřená ochrana těchto informací je zásadní pro spolupráci stran v rámci těchto řízení a z tohoto důvodu má vliv i na účinnost provádění příslušných politik Společenství. Zákonodárci Společenství proto v případě podobných informací stanovili zvláštní pravidla pro přístup. Tato pravidla je potřeba uplatňovat souběžně s nařízením a měla by být zajištěna jejich soudržnost s nařízením.

Soud prvního stupně stanovil v rozsudku ze dne 30. května 2006²⁹ kritéria pro definici druhů informací, na které se vztahuje povinnost zachování služebního tajemství. V souladu s touto judikaturou by nařízení mohlo zabezpečit, že nelze zpřístupnit dokumenty, které obsahují informace známé jen omezenému množství osob, jejichž zpřístupnění by mohlo způsobit vážné narušení oprávněných zájmů osoby, která je poskytla, anebo třetích stran. Tato kritéria by měla být dále objasněna z praktického hlediska, a to s ohledem na možnou zátěž kladenou na právnické a fyzické osoby, které dané informace poskytují, protože by musely být osloveny před uskutečněním jakéhokoli zpřístupnění, stejně jako na související riziko, že případné vážné poškození oprávněných zájmů bude postupem času obtížnější posoudit.

Na druhé straně podle ustanovení nařízení č. 1367/2006, kterým se uplatňují ustanovení Aarhuské úmluvy, se má za to, že převažující veřejný zájem na zpřístupnění existuje v případě, kdy se požadované informace týkají emisí do životního prostředí a výjimka se týká ochrany obchodních zájmů.

Zvláštním případem je ochrana duševního vlastnictví, kde se uplatňují mezinárodní dohody.

Otázka 5: Jak objasnit výjimku stanovenou v čl. 4 odst. 2 první odrážka nařízení 1049/2001, aby byla zajištěna přiměřená ochrana obchodních a hospodářských zájmů třetích stran?	
A	Ve stávajícím systému, kde ochrana obchodních zájmů je vyvážena veřejným zájmem na zveřejnění, byla nalezena správná rovnováha.
B	Je třeba klást větší důraz na zájem na zveřejnění.
C	Stávající pravidla dostatečně nechrání obchodní a hospodářské zájmy.
Vysvětlení a poznámky:	

²⁹

Věc T-198/03, *Bank Austria Creditanstalt AG v. Komise*, zejména odstavec 71.

7.3. Přístup veřejnosti a řádná správa

Zkušenosti ukazují, že vyřizování žádostí může představovat zátěž. Jelikož účelem nařízení 1049/2001 je zveřejnit informace ve veřejném zájmu, orgány musí vyvažovat zájem na zveřejnění a pracovní zátěž, kterou s sebou přináší vyřízení žádosti. Věnovat významné zdroje na omezené množství obsáhlých, složitých anebo jinak zatěžujících žádostí by ve veřejném zájmu nebylo. Proto by mohlo být užitečné definovat kritéria, pokud jde o přiměřenost žádostí o přístup. Za účelem sladit transparentnost se zásadou řádné správy lze zohlednit následující parametry:

- objem požadované dokumentace,
- definice dokumentů uchovávaných orgány EU,
- vliv časových rámců na význam výjimek.

7.3.1. *Nepřiměřené žádosti*

Na rozdíl od řady vnitrostátních systémů, kterými se řídí přístup k dokumentům anebo k informacím, nemá nařízení 1049/2001 žádná ustanovení týkající se nepřiměřených anebo nevhodných žádostí. V praxi se ukazuje, že konkrétní přezkum dokumentů celé složky za účelem zpřístupnění veřejnosti přináší nepřiměřenou zátěž v porovnání s užitečností dokumentů anebo jejich částí, které lze zpřístupnit.

Při vyřizování obzvláště obsáhlých anebo složitých žádostí mohou orgány pouze prodloužit časovou lhůtu pro odpověď o 15 pracovních dnů anebo mohou neformálně jednat s žadatelem s cílem nalézt přiměřené řešení³⁰. Možnost neformálního jednání by mohla být objasněna s cílem umožnit orgánům, aby mohly žadatele požádat, aby upřesnili anebo omezili svou žádost anebo přijali reálnou časovou lhůtu pro její vyřízení.

Kromě toho by se žádosti, jejichž jasným záměrem je zablokovat daný útvar v jeho obvyklých činnostech, mohly považovat za nepřiměřené a na základě toho být zamítnuty. Takové úvahy by mohly být obzvláště na místě, pokud jde o účinné uplatňování donucovacích pravomocí Komise.

³⁰ Čl. 6 odst. 3 nařízení.

Otázka 6: Existuje vzhledem k dosavadním zkušenostem důvod pro vytvoření zvláštních ustanovení pro vyřizování žádostí, které jsou jasně nepřiměřené anebo nevhodné, a to zejména pokud jde o časové lhůty?		
ANO	NE	Nemám názor
Vysvětlení a poznámky:		

7.3.2. *Koncept „dokumentu uchovávaného orgánem EU“*

Stávající definice „dokumentu uchovávaného orgánem“ vychází z kombinace definice „dokumentu“ v čl. 3 písm. a) nařízení a rozsahu definovaného v čl. 2 odst. 3³¹. Sloučení obou definic by mohlo objasnit koncept „dokumentu uchovávaného orgánem“.

Je třeba objasnit zejména tyto dva aspekty:

- vztah mezi definicí „dokumentu uchovávaného orgánem“ a pravidly pro nakládání s dokumenty daného orgánu, konkrétněji pravidly pro registraci;
- statut informací uchovávaných v databázích; vzhledem k tomu, že množství informací uchovávaných v elektronických databázích se zvyšuje, nařízení by mohlo definovat, jak obsah databází zapadá do konceptu „dokumentu“; databáze by mohly být považovány za elektronickou knihovnu; zvláštní a omezené soubory informací, které lze získat z databáze prostřednictvím běžného operačního postupu za využití stávajících nástrojů pro vyhledávání, by se považovaly za „dokumenty“ ve smyslu nařízení.

³¹ Čl. 2 odst. 3: Toto nařízení se vztahuje na všechny dokumenty, které má orgán v držení, to znamená na dokumenty, které vytvořil nebo obdržel a které má v držení, a to ve všech oblastech činnosti Evropské unie.

Čl. 3 písm. 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.

Otázka 7: Pokud jde o obsah databází, měl by se koncept „dokumentu“ týkat souboru informací, které lze získat za využití stávajících nástrojů pro vyhledávání		
ANO	NE	Nemám názor
Vysvětlení a poznámky:		

7.3.3. Dostupnost dokumentů a uplynutí lhůty

V nařízení není uveden žádný vliv uplynutí lhůty na uplatnění výjimek. Jasné uvedení vlivu uplynutí lhůty, zejména ve vztahu k určitým výjimkám (např. kontrolám, vyšetřováním a auditům, soudním řízením, projednávaným rozhodnutím a nelegislativním oblastem), by umožnilo sladit zájmy transparentnosti a řádné správy, čímž by se zabránilo zbytečné zátěži orgánů. V nařízení by se mohly uvést případy:

- před jejichž vznikem se na zvláštní kategorie dokumentů jasně vztahují výjimky, což by v rámci nařízení vedlo k uplatnění prostředků na zabezpečení soudržnosti se zásadami stanovenými zákonodárcem Společenství ve zvláštních pravidlech pro přístup obsažených v jiných právních předpisech, přičemž by stále zůstala zachována povinnost zkoumat existenci převažujícího veřejného zájmu, kterou stanoví nařízení;
- po jejichž vzniku se dokumenty stávají veřejnými.

Otázka 8: Měly by být v nařízení uvedeny případy, před jejichž vznikem a po jejichž vzniku by se výjimky měly popř. neměly uplatňovat?		
ANO	NE	Nemám názor
Vysvětlení a poznámky:		

8. ZÁVĚREČNÉ PŘIPOMÍNKY

Prosím uveďte jakékoli další připomínky, které byste chtěli uvést, pokud jde o pravidla pro přístup veřejnosti k dokumentům uchovávaným Evropským parlamentem, Radou a Komisí.

Statistika žádostí o přístup vyřizovaných orgány

		2002	2003	2004	2005	2006(2)
První žádosti	Parlament	637(1)	165	186	298	(3)
	Rada	2394	2830	2160	2100	2224
	Komise	991	1523	2600	3173	6712
Potvrzující žádosti	Parlament	1	1	1	10	(3)
	Rada	43	45	35	51	40
	Komise	96	143	162	167	112

Poznámky:

- (1) Tento údaj o první žádostech vyřizovaných Parlamentem v roce 2002 zahrnuje žádosti o přístup k uveřejněným dokumentům.
- (2) Údaje za rok 2006 jsou odhady.
- (3) Údaje týkající se Evropského parlamentu ještě nejsou k dispozici.