

*Parlament České republiky*  
**POSLANECKÁ SNĚMOVNA**  
**2008**  
*5. volební období*

**266.**

**USNESENÍ**

*výboru pro evropské záležitosti*  
*z 38. schůze konané dne 12. září 2008*

**k Návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise /kód dokumentu 9200/08, KOM(2008) 229 v konečném znění/**

---

Výbor pro evropské záležitosti po vyslechnutí informace náměstka místopředsedy vlády pro evropské záležitosti Ing. Marka Mory, po vyslechnutí zpravodajské zprávy posl. Gabriely Kalábkové a po rozpravě

**s c h v a l u j e** stanovisko, které je přílohou tohoto usnesení.

Ladislava Zelenková v. r.  
ověřovatelka výboru

Gabriela Kalábková v. r.  
zpravodajka výboru

Petr Krill v. r.  
místopředseda výboru

**DOKUMENT 9200/08**

**Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise**

**KOM(2008) 229 v konečném znění, kód Rady 9200/08  
Interinstitucionální spis 2008/0090/COD**

- **Právní základ:**  
Čl. 255 odst. 2 Smlouvy ES.
- **Datum zaslání Radě EU:**  
30. 4. 2008
- **Datum zaslání Poslanecké sněmovně prostřednictvím VEZ:**  
8. 5. 2008
- **Datum projednání ve VEZ:**  
22. 5. 2008 (1. kolo)
- **Procedura:**  
Spolurozhodování.
- **Předběžné stanovisko vlády (dle § 109a odst. 1 jednacího řádu PS):**  
Datované dnem 23. 5. 2008, doručené do výboru pro evropské záležitosti dne 3. 6. 2008 prostřednictvím systému ISAP.
- **Hodnocení z hlediska principu subsidiarity:**  
Návrh je v souladu s principem subsidiarity.
- **Odůvodnění a předmět:**  
Otázka přístupu veřejnosti k dokumentům evropských institucí začala být na úrovni EU řešena počátkem 90. let. V roce 1993 přijaly Rada a Komise společný kodex týkající se přístupu veřejnosti k jejich dokumentům. V této fázi byl přístup chápán spíše jako administrativní záležitost<sup>1</sup>. Situace se změnila po přijetí Amsterdamské smlouvy, do jejíhož článku 255 byl přístup veřejnosti k dokumentům evropských institucí poprvé začleněn jako právo občanů EU. Podmínky a pravidla uplatňování tohoto práva stanovilo nařízení (ES) č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise, které vstoupilo v platnost dne 3. prosince 2001. Jeho cílem je zajistit co nejširší dostupnost těchto dokumentů, a zvýšit tak transparentnost rozhodování na evropské úrovni.

---

<sup>1</sup> Labayle, Henri. *Public access to the European Union documents: State of the law at the time of revision of Regulation 1049/2001*, 2008.

V prosinci 2000 bylo právo na přístup dále posíleno přijetím Listiny základních práv Evropské unie, která toto právo zakotvila v článku 42. Současně bylo toto právo začleněno do textu návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Oproti uvedenému nařízení zahrnovalo přístup k dokumentům všech institucí a orgánů EU.

V roce 2004 předložila Komise zprávu o provádění tohoto nařízení, v níž konstatovala, že nařízení není nutné měnit. Zohlednila přitom i skutečnost, že změnu by si vyžádalo právě případné přijetí Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Přestože tato Smlouva byla zamítnuta, zůstala navržená úprava v zásadě zachována i v Lisabonské smlouvě a právo na přístup je stále jedním ze základních práv občanů EU.

V listopadu 2005 byla zahájena Evropská iniciativa pro transparentnost, v jejímž rámci Komise rozhodla o přezkumu nařízení. Dne 4. dubna 2006 se k přezkumu vyjádřil Evropský parlament prostřednictvím rezoluce obsahující doporučení Komisi.<sup>2</sup> Kromě toho bylo 6. září 2006 přijato nařízení (ES) č. 1367/2006, kterým se do právního řádu EU provádí Úmluva OSN o přístupu k informacím v oblasti životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva) a které vyžaduje změny některých ustanovení platného nařízení o přístupu k dokumentům. Dne 18. dubna 2007 zahájila Komise prostřednictvím zelené knihy<sup>3</sup> veřejnou konzultaci věnovanou přístupu veřejnosti k dokumentům institucí EU.

Právo na přístup bylo od svého zavedení předmětem mnoha soudních řízení u Soudu první instance i Evropského soudního dvora. Předkládaná revize nařízení by tak měla zohlednit nejen poslední vývoj evropských právních předpisů a výsledky veřejné konzultace, ale i zásadní judikaturu týkající se této oblasti.

Z mezinárodního hlediska by pak mělo být nové nařízení také v souladu s připravovanou Úmluvou Rady Evropy o přístupu k oficiálním dokumentům, jejíž návrh byl přijat v březnu 2008<sup>4</sup>.

- **Obsah a dopad:**

Předkládaný návrh obsahuje tyto hlavní změny:

*Oprávněné osoby (čl. 2 odst. 1 návrhu)*

Právo na přístup je rozšířeno na **všechny fyzické a právnické osoby** bez ohledu na státní příslušnost, stát bydliště nebo sídlo. Tato změna je v souladu jak s Aarhuskou úmluvou, tak i s návrhem nové Úmluvy Rady Evropy o přístupu k oficiálním dokumentům, která jednoznačně zakazuje diskriminaci na jakémkoli základě.

*Oblast působnosti (čl. 2 odst. 5,6 návrhu)*

Z působnosti nařízení jsou nově vyloučeny dokumenty, které předložily soudům jiné strany než orgány, a rovněž dokumenty, které jsou součástí **vyšetřovacího správního spisu nebo spisu k řízení v souvislosti s aktem individuálního rozsahu**, a to do doby přijetí definitivního rozhodnutí. Dokumenty obsahující shromážděné informace nebo informace získané v rámci takového vyšetřování jsou **trvale vyloučeny** z práva na přístup. Přestože na tyto dokumenty se dosud v převážné většině případů vztahovala některá ze stanovených výjimek (čl. 4), mohly být zpřístupněny, pokud existoval převažující veřejný zájem na tomto zpřístupnění (čl. 4 odst. 3)<sup>5</sup>.

*Definice dokumentu (čl. 3a návrhu)*

---

<sup>2</sup> P6\_TA(2006)0122

<sup>3</sup> KOM(2007) 185 v konečném znění

<sup>4</sup> *Draft Council of Europe Convention on access to official documents*, CM(2008)56.

<sup>5</sup> V této souvislosti stojí za zmínku, že na základě „převažujícího veřejného zájmu“ nebyl dosud zpřístupněn jediný dokument – viz. např. Diamandouros, Nikiforos. *Contribution of the European Ombudsman to the Public hearing on the Revision of Regulation 1049/2001 on public access to documents*. European Parliament – Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. Brussels, 2 June 2008.

Přestože podle Komise zůstává dosavadní široká definice dokumentu v návrhu zachována, zavádí návrh nové podmínky, které musí „dokument“ ve smyslu nařízení splňovat. Především musí být **formálně zaslán příjemci** (příjemcům) nebo jiným způsobem zaregistrován. Veškeré dokumenty, které nejsou formálně zaslány mimo instituci, tak de facto přestávají existovat a je zcela na rozhodnutí instituce, zda je zpřístupní nějakou formou registrace. Novou definici kritizuje mimo jiné Evropský inspektor ochrany údajů<sup>6</sup>.

#### *Výjimky a ochrana osobních údajů (čl. 4 návrhu)*

Výjimka z přístupu je nově umožněna z důvodu **ochrany životního prostředí** (např. míst rozmnožování vzácných druhů; čl. 4 odst. 1e) návrhu). Tímto opatřením se nařízení uvádí do souladu s Aarhuskou úmluvou. Přístup je nově také možno odepřít k dokumentům, které se týkají **právního poradenství nebo rozhodčího a smířčího řízení** (čl. 4 odst. c) návrhu) a rovněž dokumentům souvisejícím s **výběrovými řízeními** (čl. 4 odst. e) návrhu).

Jako sporná se jeví zejména výjimka týkající se právního poradenství; pokud se jedná např. o stanovisko právní služby instituce vyžádané v souvislosti s přijímáním legislativního návrhu, je otázkou, zda jeho zveřejnění není naopak v zájmu zvýšení transparentnosti legislativního procesu<sup>7</sup>. Zpochybňována je rovněž oprávněnost výjimky týkající se výběrových řízení<sup>8</sup>.

Rozšířena je také kategorie dokumentů, k nimž může být zamítnut přístup v zájmu ochrany rozhodovacího procesu (čl. 4 odst. 3 návrhu). Kromě dokumentů pro vnitřní použití bude tato výjimka použitelná na všechny dokumenty související se záležitostmi, v jejích případech **nebylo přijato rozhodnutí**. Toto rozšíření je v rozporu s cílem zvýšit transparentnost rozhodovacího procesu.

Pokud jde o ochranu osobních údajů, nový čl. 4 odst. 5 stanoví, že jména, tituly a funkce veřejně činných osob se v souvislosti s jejich profesní činností zveřejní, pokud by to tyto osoby nepříznivě neovlivnilo. U ostatních osobních údajů se **odkazuje** na použití platných evropských předpisů o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů (tj. **nařízení (ES) č. 45/2001**). Tato úprava však není v souladu ani s platnou judikaturou<sup>9</sup>, ani s názorem Evropského inspektora ochrany údajů<sup>10</sup>, který kritizuje

<sup>6</sup> Podle inspektora jednak není jasné, co je podle nové definice objektem práva na přístup (zda informace jako taková, nebo její fyzický či elektronický záznam), a jednak není jasný smysl omezení rozsahu působnosti na dokumenty formálně zaslány nebo jiným způsobem registrované. Viz: Hustinx, Peter. *Opinion of the European Data Protection Supervisor on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*. 30 June 2008. Dostupné z:

[http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2008/08-06-30\\_access\\_documents\\_EN.pdf](http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2008/08-06-30_access_documents_EN.pdf)

<sup>7</sup> Labayle, Henri. *Public access to the European Union documents: State of the law at the time of revision of Regulation 1049/2001*, 2008, s. 25-28.

<sup>8</sup> Bunyan, Tony. *The European Commission proposals to amend the Regulation on access to EU documents (1049/2001)*. Statewatch analysis. 2008.

<sup>9</sup> Diamandouros, Nikiforos. *Contribution of the European Ombudsman to the Public hearing on the Revision of Regulation 1049/2001 on public access to documents*. European Parliament – Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. Brussels, 2 June 2008, s. 5.

<sup>10</sup> Hustinx, Peter. *Public Hearing „Towards a European Freedom of Information Act - Revision of Regulation 1049/2001 on public access to documents*. European Parliament – Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. Brussels, 2 June 2008.

Hustinx, Peter. *Opinion of the European Data Protection Supervisor on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*. 30 June 2008. Dostupné z:

[http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2008/08-06-30\\_access\\_documents\\_EN.pdf](http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2008/08-06-30_access_documents_EN.pdf)

**odstranění odkazu na ochranu soukromí a osobnosti jedince** jako důvodu pro zamítnutí přístupu. Upozorňuje rovněž na to, že dosavadní úprava zohledňovala skutečnost, že jak právo na veřejný přístup, tak právo na ochranu osobních údajů jsou právy základními, a vytvářela mezi těmito právy rovnováhu. Navrhovaná úprava bude znamenat, že v případě určitého typu informací bude o jejich zpřístupnění rozhodováno nikoli na základě úpravy práva na přístup, ale na základě úpravy práva na ochranu osobních údajů, což je v rozporu s platnou judikaturou.<sup>11</sup> Rovněž navrhovaná Úmluva Rady Evropy umožňuje výjimku z přístupu z důvodu ochrany soukromí pouze na základě specifické úpravy této výjimky v rámci předpisu o přístupu k oficiálním dokumentům<sup>12</sup>.

#### *Dokumenty členských států (čl. 5 odst. 2 návrhu)*

Přístup k dokumentům členských států je nově možné odepřít, když členský stát uvede důvody, které se zakládají **buď na výjimkách stanovených v nařízení, nebo na vnitrostátních předpisech**. V případě, že je nesouhlas založen na výjimce obsažené v nařízení, přísluší konečné rozhodnutí dotazované instituci. Podle současné úpravy může členský stát požádat, aby jeho dokument, který je v držení instituce, nebyl zveřejněn, ale konečné rozhodnutí přísluší dotazované instituci. Navrhované ustanovení je kritizováno jak Evropským ombudsmanem, tak i nevládními organizacemi<sup>13</sup> jako návrat k tzv. „**pravidlu autorství**“, které bylo uplatňováno ještě před přijetím nařízení. Znamenalo, že o zpřístupnění dokumentu, jehož původcem není dotazovaná instituce, může rozhodnout jedině jeho původce, a jeho rozhodnutí je pak zprostředkováno žadateli.

#### *Vyřizování potvrzujících žádostí (čl. 8 odst. 1 návrhu)*

Lhůta pro vyřízení potvrzující žádosti při zamítnutí přístupu se **prodlužuje z 15 na 30** pracovních dnů.

#### *Přímý přístup k dokumentům (čl. 12 návrhu)*

Nově je vymezena kategorie dokumentů, které mají být přístupné přímo (tj. v plném textu). Přímě přístupné budou dokumenty vztahující se k **přijímání legislativních aktů nebo nelegislativních aktů obecného významu**. Kde je to možné, budou přístupné i další dokumenty. Kategorie přímě přístupných dokumentů stanoví každá instituce ve svém jednacím řádu. Platné nařízení ukládalo institucím přímo zpřístupnit co nejvíce dokumentů, zejména pak dokumenty legislativní.

Celkově je možné říci, že navrhované změny spíše omezují dostupnost dokumentů evropských institucí. Hlavnímu cíli nařízení, kterým je zvýšení transparentnosti činnosti institucí a orgánů EU, neodpovídá zejména **omezení oblastí působnosti, nová definice dokumentu, rozšíření výjimek a užší vymezení přímě přístupných dokumentů**.

- **Předpokládaný harmonogram projednávání v orgánech EU:**

K návrhu nařízení proběhlo dne 2. června 2008 veřejné slyšení ve výboru Evropského parlamentu pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci (LIBE). První čtení návrhu v Evropském parlamentu by mělo proběhnout 10. března 2009.

V Radě je momentálně diskutován způsob revize nařízení na úrovni pracovních skupin. Pověřenou skupinou je Pracovní skupina pro informace. Švédsko navrhlo s ohledem na závažnost tématu zřízení ad hoc pracovní skupiny. Generální sekretariát Rady je proti

---

<sup>11</sup> Op. cit. 6, s. 8 – 9.

<sup>12</sup> *Draft Council of Europe Convention on access to official documents*, CM(2008)56, čl. 3 odst. 1f) a vysvětlující komentář k němu.

<sup>13</sup> Op. cit. 7, 8.

švédskému návrhu. Definitivní pozice k této otázce by měly členské státy prezentovat 10. září na zasedání Antici. ČR je v otázce zřízení ad hoc pracovní skupiny flexibilní.

- **Závěr:**

Výbor pro evropské záležitosti

1. **b e r e n a v ě d o m í** návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise;
2. **ž á d á v l á d u**, aby doplnila rámcovou pozici, pokud jde o stanovisko k novým výjimkám a k přímé přístupnosti dokumentů;
3. **ž á d á v l á d u**, aby v rámcové pozici zohlednila návrh nové Úmluvy Rady Evropy o přístupu k oficiálním dokumentům;
4. **ž á d á v l á d u**, aby prosazovala takové změny návrhu, které skutečně zvýší demokratičnost a transparentnost rozhodovacího procesu EU;
5. **ž á d á v l á d u**, aby mu zaslala aktualizovanou rámcovou pozici a informovala ho o dalším projednávání návrhu;
6. **u s n á š í s e** postoupit návrh nařízení spolu se svým usnesením a rámcovou pozicí vlády pro informaci ústavně právnímu výboru.

Ladislava Zelenková v. r.  
ověřovatelka výboru

Gabriela Kalábková v. r.  
zpravodajka výboru

Petr Krill v. r.  
místopředseda výboru