

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Bc. Adéla Gardavská

**Právo na přístup k dokumentům Evropské unie
a jeho praktický výkon prostřednictvím rejstříků dokumentů
zřízených na základě Nařízení 1049/2001**

Diplomová práce

Olomouc 2017

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma **Právo na přístup k dokumentům Evropské unie a jeho praktický výkon prostřednictvím rejstříků dokumentů zřízených na základě Nařízení 1049/2001** vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 31. 3. 2017

.....

Adéla Gardavská

Děkuji tímto svému vedoucímu práce, JUDr. Ondrejovi Hamuľákovi, Ph.D., za vedení a podnětné připomínky. Veliké díky patří také panu Pavlovi Gardavskému za odborné příspěvky a rady, které napomohly mé práci.

Obsah

Obsah	4
Seznam použitých zkratk	5
Úvod	6
1 Od práva na informace k právu na přístup k dokumentům institucí EU	8
1.1 Co je právo na informace?	8
1.2 Vývoj práva na informace v mezinárodním kontextu.....	9
1.3 Evropská unie a právo na informace	10
1.3.1 Právo na informace v primárním právu EU.....	10
1.3.2 Právo na informace v sekundárním právu.....	12
1.3.3 Právo na přístup k dokumentům v aplikační praxi.....	19
1.3.4 Postoj jednotlivých orgánů k transparentnosti.....	23
2 Legislativní procesy Evropské unie z pohledu dokumentů	25
2.1 Legislativní postupy EU a instituce na nich zúčastněné	25
2.1.1 Procesní diagram řádného legislativního postupu	26
2.1.2 Zvláštní legislativní postup (ZLP).....	32
2.2 Výstupy legislativních procesů.....	33
2.2.1 Úřední věstník.....	33
2.2.2 Informační systém EUR-Lex.....	35
3 Stručný přehled aktuálního stavu rejstříků dokumentů institucí EU	37
3.1 Metodika popisu rejstříků dokumentů	37
3.2 Informační systémy institucí účastných na ŘLP	41
3.2.1 Informační systém Komise	41
3.2.2 Informační systém Parlamentu.....	46
3.2.3 Informační systém Rady Evropské unie a Evropské rady	52
3.2.4 Informační systém EUR-Lex.....	55
3.2.5 Informační systém Evropské centrální banky.....	59
3.2.6 Informační systém Evropského účetní dvora	59
3.2.7 Informační systém Výboru regionů.....	59
3.2.8 Informační systém Evropského hospodářského sociálního výboru.....	61
3.2.9 Informační systém Soudního dvora Evropské unie.....	62
3.2.10 Informační systém Evropského veřejného ochránce práv.....	65
3.3 Shrnutí a zhodnocení rejstříků dokumentů institucí účastných na ŘLP	67
4 Status quo versus iniciativy pro budoucnost.....	69
4.1 Status quo: pojmenování problémů a zablokovaný stav.....	69
4.2 Iniciativy pro budoucnost: PublicAccess.eu.....	71
5 Závěr	73
Seznam zdrojů.....	74
Právní předpisy	74
Literatura a internetové zdroje	75
Judikatura.....	76
Abstrakt.....	78
Abstract	79
Klíčová slova	80
Keywords	80

Seznam použitých zkratk

Zkratka	Význam zkratky
RDEK	Rejstřík dokumentů Komise
RPVV	Rejstřík projednávání ve výborech
RDES	Rejstřík dokumentů expertních skupin Komise
RDEP	Rejstřík dokumentů Parlamentu
LOEP	Legislative Observatory
IPEX	Meziparlamentární systém výměny informací IPEX
RDREU	Rejstřík dokumentů Rady
EUR-Lex	Informační systém EUR-Lex
RDVR	Rejstřík dokumentů Výboru regionů
RDEHSV	Rejstřík dokumentů Evropského hospodářského a sociálního výboru
InfoCuria	Rejstřík Soudního dvora Evropské unie – InfoCuria
RDEVOP	Rejstřík případů Evropského veřejného ochránce práv
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SES	Smlouva o Evropském společenství

Úvod

Jedním z pilířů evropské civilizace je římské právo. Jedním z principů římského práva je zásada *Ignorantia juris non excusat* (*neznalost práva neomlouvá*, častěji překládáno jako *neznalost zákona neomlouvá*). V nejobecnějším smyslu slova je právo soustavou pravidel lidského soužití. Právo je v současných společnostech vnímáno jako synonymum pojmu *objektivní právo*, a v tomto smyslu je reprezentováno soustavou právních norem ustanovených státem¹, jeho podřízenými strukturami a mezistátními vztahy. Povinností státu by tedy mělo být zprostředkovat právní normy jeho adresátům v takové podobě, aby bylo naprosto zřetelné, *čebo neznalost jim nebude omluvena*.

V rámci Evropské unie delegovaly členské státy část svých pravomocí ustanovovat právní normy na její úroveň. Evropská unie na základě tohoto mandátu ustanovila rozsáhlý systém norem evropského práva reprezentovaný soustavou právních aktů Evropské unie. Každý právní akt existuje jak svébytně, tak v kontextu ostatních právních aktů. K úplnému porozumění právnímu aktu (tedy ve smyslu výše citovaného principu římského práva *znalost práva*) však často nepostačuje jen vlastní právní akt a jeho kontexty, ale je třeba vzít úvahu i okolnosti jeho vzniku a vývoje v rámci legislativního procesu jeho přijímání. Zdrojem těchto informací jsou doprovodné dokumenty legislativního procesu, které by adresáti práva měli mít rovněž k dispozici v prakticky použitelné podobě.

Z výše uvedeného vyplývá sada otázek, která se pro mou práci staly otázkami výzkumnými: Jsou pro adresáty práva dokumenty legislativních procesů dostupné? A jsou-li, jsou dostupné všechny, nebo jen část z nich? V takové formě, ve které z nich lze informace použitelným způsobem získat?

Právo na přístup k informacím je obecně vnímáno jako jedno ze základních lidských práv. Ve své diplomové práci se tedy nejdříve budu zabývat projekcí práva na informace do právních norem Evropské unie zejména s ohledem na právo na přístup k informacím legislativního procesu. Následně analyzuji legislativní procesy Evropské unie z pohledu dokumentů, které v jeho rámci vznikají. Dále se budu věnovat dostupností dokumentů v rejstřících dokumentů evropských institucí, které se legislativních procesů účastní. Pokusím se zjistit, zda existují nějaká „bílá místa“, tedy dokumenty, které dostupné nejsou. Důraz přitom budu klást na zjištění, zda jednotlivé dílčí rejstříky dokumentů evropských institucí jsou ve svých funkcionalitách adekvátní potřebě zajistit právo na přístup k dokumentům v rozsahu nastaveném příslušnými právními normami. Detailněji se zaměřím na informační systém EUR-Lex, který má již ve svém názvu formulaci „přístup k právu

¹ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009. 308 s. ISBN 978-80-7380-233-2. Kapitola Fenomén práva, s. 19.

Evropské unie“. Na závěr se pak pokusím zformulovat relevantní odpověď na sadu výzkumných otázek artikulovaných výše.

Je zřetelné, že informační systémy poskytující dokumenty legislativních procesů jsou předmětem neustálého vývoje a zdokonalování. Z toho vyplývá, že platnost tvrzení v mé diplomové práci je třeba vztáhnout k době jejího vzniku, tedy přelomu let 2016 a 2017.

1 Od práva na informace k právu na přístup k dokumentům institucí EU

Právo na informace je vnímáno jako nedílná součást fungování Evropské unie, a tedy jako nedílná součást její transparentnosti. Deklarace transparentnosti je přímo i nepřímo upravena v řadě právních norem primárního i sekundárního práva Evropské unie a také v aplikační praxi Soudního dvora Evropské unie a Evropského veřejného ochránce práv (dále jen Evropský ombudsman). Všechny tyto aspekty postupně popíše v této kapitole.

1.1 Co je právo na informace?

Právo na informace je v kontextu právních řádů vykládáno jako právo občanů získat od orgánů veřejné moci výstupy z konkrétních fází jejich činnosti. V tomto smyslu je orgán veřejné moci povinen:

1. samostatně zveřejňovat informace reprezentující výstupy ze své činnosti, tento způsob poskytování informací označují jako **proaktivní**
2. poskytovat informace reprezentující výstupy ze své činnosti v reakci na žádosti občanů a/nebo organizací o informace, které buď orgán veřejné moci samostatně nezveřejnil, nebo je zveřejnil způsobem, který nebyl žadateli o informaci zřejmý nebo zřetelný, tento způsob poskytování informací nadále označují jako **reaktivní**.²

Právo na informace je tedy třeba chápat jako základní občanské právo, které musí být respektováno na orgány každého demokraticky uspořádaného státu. V kontextu faktu, že členské státy Evropské unie delegovaly část svých legislativních informací na její úroveň, musí být takto pojímané právo na informace respektováno stejnou měrou i institucemi a orgány Evropské unie.

V konkrétní podobě je právo na informace zakotveno konkrétními právními úpravami jak v právních rádech zemí, které se jej na základě svého demokratického uspořádání rozhodly jako základní občanské právo aplikovat, tak v právním řádu Evropské unie.

Například Česká republika má toto právo zakotveno:

1. v Listině základních práv a svobod, a to konkrétně v hlavě druhé (Lidská práva a základní svobody), oddílu druhém (Politická práva), komplexně v článku 17 a konkrétně ve vztahu k orgánům veřejné moci v odst. 5.,
2. v zákoně 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím,

² Poznámka: Ve své diplomové práci se majoritně zabývám bodem 1. výše, tedy proaktivním zveřejňováním informací institucemi Evropské unie. Reaktivním způsobem poskytování informací na základě žádostí se pak zabývám pouze doplňkově.

3. v zákoně 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí.

Tyto národní aspekty práva na informace jsou však mimo záběr mé práce a nebudu se jimi dále zabývat ani v kontextu českého práva, ani v kontextu práva jiných zemí Evropské unie.

1.2 Vývoj práva na informace v mezinárodním kontextu

Vývoj práva na informace v mezinárodním kontextu výstižně popisuje František Korbel ve své publikaci *Teoretické základy práva na informace*³. Jeho myšlenky jsem v této kapitole chronologicky uspořádala a rozpracovala s ohledem na zaměření mé práce.

Právo na informace se poprvé objevuje v roce 1948 v dokumentu Všeobecná deklarace lidských práv⁴, přijatým Valným shromážděním OSN, konkrétně v těchto jeho částech:

1. V článku 19 je právo na informace popsáno jako pozitivní i negativní výčet jeho dílčích vlastností: „Každý má 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“. Právo na informace je zde podřazeno svobodě projevu a přesvědčení, neboť právě svobodně šířená informace má významný podíl na utváření přesvědčení, jež pak může být manifestováno svobodou projevu. Právo na informace nebylo tedy vnímáno jako cíl, nýbrž jako prostředek vedoucí ke svobodnému přesvědčení a projevu. V tomto smyslu se právo svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace zacíleno zejména na občany a organizace v roli „uživatelů států“ v oblasti politické, hospodářské, kulturní, vědecké apod.
2. V článku 28 je na obecné úrovni zakotvena povinnost signatářských států podporovat svobodu práva na informace přímo svým uspořádáním touto formulací: „Každý má právo na to, aby vládl takový sociální a mezinárodní řád, ve kterém by práva a svobody stanovené v této deklaraci byly plně uplatněny“. Pro signatáře deklarace z této formulace vyplývá zajištění přístupu k informacím pro své občany.

V roce 1950 v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod⁵ Rady Evropy je právo na informace obsaženo v článku 10, nazvaného Svoboda projevu formulačně mírně zúženo takto:

³ Teoretické základy práva na informace. KORBEL, František. *Právo na informace: zákon o svobodném přístupu k informacím: zákon o právu na informace o životním prostředí: komentář*. Praha: Linde, 2004, s. 19-27.

⁴ Všeobecná deklarace lidských práv. Dostupné z: http://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/12/UDHR_2015_11x11_CZ2.pdf. Pro přijetí deklarace hlasovalo v roce 1948 48 států. Země východního bloku, mezi nimiž i Československo, se hlasování zdržely.

⁵ Evropská úmluva o ochraně lidských práv a svobod. Dostupné z: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf. Podepsána v Římě 4. listopadu 1950. Československo Úmluvu ratifikovalo teprve v roce 1992 jako první stát východní Evropy.

„Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice“. Článek Úmluvy dále rozvíjí podmínky a sankce výkonu práva na informace. Omezení tohoto práva je možné pouze formou zákona, a to z důvodů národní bezpečnosti, územní celistvosti, veřejné bezpečnosti a předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací, zachování autority a nestrannosti soudní moci. Omezení práva na informace je zde tedy vykládáno restriktivně a je ve velké míře svěřováno vnitrostátním orgánům veřejné moci, aby jej vymezily vlastní právní úpravou.

Dalším pramenem zahrnujícím právo na informace je Mezinárodní pakt o občanských a politických právech z roku 1966, přijatý na zasedání OSN. V článku 19 odst. 2 stojí, že: „Každý má právo na svobodu projevu; toto právo zahrnuje svobodu vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky všeho druhu, bez ohledu na hranice, ať ústně, písemně nebo tiskem, prostřednictvím umění nebo jakýmkoli jinými prostředky podle vlastní volby.“⁶ Formulace je zde velmi podobná jako v Úmluvě z roku 1950. Odlišnost tkví zejména v zeslabení možností odepření práva na informace, a tedy jeho faktické posílení v druhé větě odst. 3 takto: „Může proto (právo na informace – pozn. autorky) podléhat určitým omezením, avšak tato omezení budou pouze taková, jaká stanoví zákon a jež jsou nutná k respektování práv nebo pověstí jiných a k ochraně národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku nebo veřejného zdraví nebo morálky“.

Právo na informace se tedy postupně rozvíjelo a posilovalo ve významu základního občanského práva, jako součásti každého demokratického státu. Lze tedy konstatovat, že jakékoli omezení tohoto práva, nad rámec nezbytných a vyjmenovaných případů, je nejen jeho popřením, ale v širším výkladu také popřením demokracie.

1.3 Evropská unie a právo na informace

1.3.1 Právo na informace v primárním právu EU

Komunitární právo se nejprve právem na informace nezabývalo a ponechávalo jej na jurisdikci členských států. Jako takové bylo tedy chápáno jako nedílná součást fungování každého konkrétního demokratického státu.

⁶ Mezinárodní pakt o občanských a politických právech. Dostupné z: http://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/mezinar.pakt-obc.a.polit._prava_.pdf. Podepsán byl v roce 1966, v platnost pak vstoupil v roce 1976. Pakt navazuje na Všeobecnou deklaraci lidských práv.

Teprve Maastrichtská smlouva z roku 1993 specifikovala v článku A: „...rozhodnutí mají být přijímána co nejotevřeněji a co nejbližše občanům“.⁷ Dále pak v článku F⁸ stejného dokumentu je deklarován záměr přistoupení Evropské unie k právům Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jež jsou všem členským státům společné jako obecné zásady Společenství⁹, a tím tedy Smlouva anticipovala základní principy práva na informace.

Amsterodamská smlouva pak v roce 1997 dále doplnila do Smlouvy o ES článek 191a¹⁰ odst. 1 o výslovném právu na informace: „Každý občan Unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se sídlem v členském státě má právo na přístup k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise ...“. Článek 191a Amsterdamské smlouvy je pak obsažen i ve smlouvě z Nice z roku 2001 v nezměněné textaci jako článek 255.

Obecné právo na informace vyplývající z výše zmíněného záměru Maastrichtské smlouvy přistoupením k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod je tedy Amsterdamskou smlouvou, potvrzenou Smlouvou z Nice, konkretizováno jako na přístup k dokumentům Evropského parlamentu (dále jen Parlament, v citacích nekráceno) Rady Evropské unie (dále jen Rada, ve výjimečných případech nekráceno) a Evropské komise (dále jen Komise). Dále je zde vymezen okruh osob, které mají přístup k dokumentům a také rozsah dokumentů, k nimž mají mít vymezené osoby zajištěn přístup.

Právo na přístup k dokumentům Parlamentu, Rady a Komise bylo dále rozpracováno v konceptu *Charty základních práv Evropské unie* z roku 2000 (dále jen Charta). Článek 42 Charty vymezuje právo na přístup k dokumentům velmi podobně jako článek 191a Amsterdamské smlouvy: „Každý občan Unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se sídlem v členském státě má právo na přístup k dokumentům orgánů, institucí a jiných subjektů Unie bez ohledu na použitý nosič.“¹¹

Lisabonskou smlouvou z roku 2009 došlo ke změnám definice práva k přístupu k dokumentům v článku 15 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen SFEU).

⁷ Maastrichtská smlouva o Evropské unii, článek A (po přečíslování v rámci Amsterdamské smlouvy čl. 1)

Dostupné z: http://www.euroskop.cz/gallery/2/758-smlouva_o_eu_puvodni_verze.pdf. (Poznámka: původní znění smlouvy bylo zveřejněno v Úř. věst. C 191, 29.7.1992, s. 1—112, nikoliv však v českém jazyce, proto uvádím odkaz na český překlad na webu www.euroskop.cz.)

⁸ Maastrichtská smlouva o Evropské unii, článek F (po přečíslování v rámci Amsterdamské smlouvy čl. 6)

Dostupné – viz poznámka pod čarou č. 10 výše.

⁹ tamtéž

¹⁰ Amsterodamská smlouva. Dostupné z: <http://www.euroskop.cz/gallery/2/764-amsterdam.pdf>.

¹¹ Charta základních práv Evropské unie, článek 42. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:CS:PDF>.

1. Odst. 2 vymezuje okruh orgánů, jichž se ustanovení týká, takto: „*Evropský parlament, jakož i Rada při projednávání návrhu legislativního aktu a hlasování o něm, zasedají veřejně.*“
2. Odst. 3 článku 15 SFEU¹² toto právo konkretizuje: „*Každý občan Unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se statutárním sídlem v členském státě má právo na přístup k dokumentům orgánů, institucí a jiných subjektů Unie bez ohledu na použitý nosič, aniž jsou dotčeny zásady a podmínky stanovené v souladu s tímto odstavcem*“.
3. Odst. 3 dále doplňuje: „*Evropský parlament a Rada zajistí zveřejnění dokumentů týkajících se legislativních postupů za podmínek stanovených nařízením uvedeným v druhém pododstavci.*“ V odst. 3 jsou zmíněny také další orgány: „*Soudní dvůr Evropské unie, Evropská centrální banka a Evropská investiční banka podléhají tomuto odstavci, pouze pokud vykonávají své správní funkce.*“ Co se týká vymezení okruhu orgánů, Komise není v tomto ustanovení zmíněna, což se mi jeví nekonzistentním vzhledem k tomu, že v dřívějších dokumentech primárního práva¹³ Komise explicitně zmíněna je. Na druhou stranu se lze domnívat, že to je dáno tím, že Komise návrhy připravuje, avšak dále je neprojednává.

Lze tedy konstatovat, že právo na informace je ve formě práva přístupu k dokumentům orgánů Evropské unie v primárním právu specifikováno způsobem postačujícím na to, aby mohlo být dále podrobněji rozpracováno v dokumentech práva sekundárního.

Dále lze konstatovat, že primární právo Evropské unie řeší právo na informace a dokumenty na principiální úrovni a nerozlišuje proaktivní a reaktivní způsob aplikace těchto práv. To je teprve předmětem práva sekundárního.

1.3.2 Právo na informace v sekundárním právu

1.3.2.1 Nařízení 1049/2001 o přístupu k dokumentům

Konkrétní normou, která rozpracovala právo fyzických i právnických osob na přístup k dokumentům obsažené v primárním právu je *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu k dokumentům Rady, Parlamentu a Komise*¹⁴ (dále jen *Nařízení 1049/2001*), kde ukotvení k příslušným ustanovením dokumentů primárního práva je obsaženo v odůvodnění tohoto nařízení.

Nařízení 1049/2001 specifikovalo pravidla, která měla zajistit výkon práva přístupu k dokumentům a podpořit řádnou správní praxi a upravuje následující oblasti:

¹² Smlouva o fungování Evropské unie, článek 15. Dostupné z: http://www.euroskop.cz/gallery/54/16334-fungovani_eu.pdf.

¹³ Amsterodamská smlouva. Dostupné z: <http://www.euroskop.cz/gallery/2/764-amsterdam.pdf>.

¹⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu k dokumentům Rady, Parlamentu a Komise, dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32001R1049>.

Výčet orgánů, jichž se nařízení týká

Jak už vyplývá se samotného názvu Nařízení 1049/2001, týká se tří orgánů, které se aktivně podílejí na utváření legislativy: Parlament, Rada a Komise.

Rozsah dokumentů

Nařízení 1049/2001 se vztahuje na všechny dokumenty, které mají výše uvedené orgány v držení.

Aplikace proaktivního a reaktivního způsobu poskytování dokumentů

Pro usnadnění práce s dokumenty dostal každý z vyjmenovaných orgánů úkol poskytovat rejstřík dokumentů v elektronické formě jako praktický nástroj proaktivního poskytování dokumentů.

Pro způsob reaktivního poskytování dokumentů Nařízení 1049/2001 specifikuje způsoby žádostí, postupy při jejich vyřizování třemi dotčenými orgány i řešení situací, kdy žádostem o poskytnutí dokumentů vyhovět. Jedná se zejména o dokumenty s omezeným přístupem, které nejsou dostupné prostřednictvím výše uvedených rejstříků přímo. V rejstřících musí být takové dokumenty zřetelně identifikovány (zpravidla jako *Top Secret/Secret/Confidential*). Zájemce však může o tyto dokumenty požádat prostřednictvím pevně definované procedury. Žádosti mohou být v elektronické i písemné podobě, v jednom z jazyků Evropské unie, přičemž není nutné uvádět důvod žádosti. Žádost by měla být vyřízena ihned, nejpozději však do 15 pracovních dnů. Žádosti o jejich poskytnutí vyřizují pouze osoby, které mají právo seznámit se s jejich obsahem. Je-li žádost odmítnuta, žadatel může požádat o přezkum tohoto odmítnutí. V případě poskytnutí dokumentu může žadatel buď obdržet buď jeho kopii, anebo je mu umožněno nahlédnout do originálu.

V Nařízení je rovněž deklarován záměr zřídit meziinstitucionální výbor pro účely snadnější komunikace mezi orgány pro případ možných konfliktů při vlastním provedení přístupu k dokumentům.

Výjimky, v jejichž rámci mohou dané orgány omezit přístup

Tyto výjimky jsou definovány jako veřejný zájem, ochrana soukromí, ochrana obchodních zájmů osob, soudní řízení a právní poradenství, inspekce, vyšetřování a audity, případně dokumenty třetích osob, které musí být konzultovány.

Naplnění Nařízení 1049/2001 v praxi

Nařízení 1049/2001 představovalo první praktický krok k přístupu k dokumentům, který spočíval mimo jiné ve zřízení rejstříků dokumentů s možností dálkového přístupu, které měly být na základě čl. 11 odst. 3 tohoto nařízení funkční k 3. červnu 2002. Tento úkol každý ze tří výše uvedených orgánů splnil prostřednictvím svých webových stránek, jejichž součástí je rejstřík dokumentů. Co se týká samotné formy zřízení rejstříků, v čl. 11 odst. 2 tohoto nařízení bylo dále stanoveno, že každý rejstřík

by měl u konkrétního dokumentu obsahovat referenční číslo, včetně odkazů na jiné orgány, předmět, popis obsahu dokumentu a datum, kdy byl dokument obdržán a zpracován do rejstříku¹⁴.

Článek 12 odst. 3 pak dodává, že kromě dokumentů vytvořených v průběhu legislativního procesu, které je, až na uvedené výjimky, nutno poskytovat povinně, je také možné poskytovat i jiné dokumenty, zvláště ty, které se vztahují k politickému vývoji.

Nutno zmínit, že výše uvedená ustanovení předmětného nařízení se týkají pouze dokumentů, které již existují na nějakém nosiči (listinném či elektronickém – poznámka autorky). Není tedy povinností orgánů pro účel tohoto nařízení vytvářet dokumenty nové.

Kromě výše uvedených pravidel se mi nepovedlo zjistit žádné podrobnější ani přesnější instrukce ke vlastnímu zřízení rejstříků dokumentů. Lze se tedy domnívat, že orgány disponovaly při zřizování rejstříků dokumentů svobodou rozhodování, jak své rejstříky dokumentů vytvořit a prezentovat. Nařízení navíc také neuvádí přesný výčet dokumentů, které mají být prostřednictvím rejstříků zpřístupněny. Tento fakt byl také příčinou stížnosti ve věci Statewatch¹⁵, kde Komise nesdílela názor Evropského ombudsmana, který tvrdil, že v rejstříku by měly být obsaženy všechny dokumenty, které jsou považovány za relevantní.

Při bližším zkoumání informačních systémů výše uvedených orgánů je zjevné, že každý orgán výše uvedenou svobodu využil a ke zřízení rejstříku dokumentů zvolil jiný postup. Těmito postupy i otázkami přehlednosti, resp. použitelnosti se budu zabývat v kapitole 3 této práce, v níž budu hledat konkrétní odpověď na výzkumnou otázku, do jaké míry použitelnost jednotlivých rejstříků naplňuje výše specifikované právo na přístup k dokumentům, a tedy zda a případně do jaké míry jednotlivé instituce konkrétním provedením rejstříků Nařízení 1049/2001 reflektují.

Článek 13 rozšiřuje typy aktů, které se zveřejňují v Úředním věstníku EU nad rámec aktů specifikovaných v čl. 254 odst. 1 a 2 Smlouvy o ES a v čl. 163 odst. 1 Smlouvy o Euratomu. Úřední věstník tímto článkem rozšiřuje svou roli média, které je již od svého vzniku v roce 1952 jedním z prostředků práva na přístup k dokumentům. Úřední věstník je zveřejňován na denní bázi v prostředí interinstitucionálního právního informačního systému EUR-Lex.

K právnímu ukotvení interinstitucionálního informačního systému EUR-Lex

EUR-Lex je široce používaným (ne-li nejpoužívanějším) systémem Evropské unie zveřejňujícím právní dokumenty. Proto se u něj v kontextu této kapitoly, tedy vývoje práva na informace v právním řádu Evropské unie, také zastavím. EUR-Lex vznikl spojením s dřívějším a nyní již uzavřeným, původně komerčním systémem CELEX a nemá přímou oporu v primárním

¹⁵ Evropský ombudsman: Případ 1053/25.11.96/STATEWATCH/UK/IJH. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/961053.htm>.

nebo sekundárním právu. Ze systému CELEX převzal EUR-Lex jeho základní komponentu: unikátní kód stejného názvu jednoznačně identifikující akty v systému EUR-Lex zveřejněné (tzv. CELEXové číslo, resp. zkratka pro *Communitatis Europae Lex*). Do práva Evropské unie se EUR-Lex dostal až v roce 2013 prostřednictvím *Nařízení Rady (EU) č. 216/2013 ze dne 7. března 2013 o elektronickém vydávání Úředního věstníku Evropské unie*¹⁶, které zavedlo právní závaznost elektronické podoby Úředního věstníku jako primární právně závaznou formu Úředního věstníku, která bude nadále přístupná prostřednictvím systému EUR-Lex. Z textace nařízení vyplývá povinnost Publikáčního úřadu Evropské unie¹⁷ udržovat informační systém EUR-Lex v chodu, čímž zprostředkovaně informační systém EUR-Lex právně ukotvuje.

1.3.2.2 *Připravované, avšak prozatím neschválené revize Nařízení 1049/2001*

Po uplynutí tří let od uvedení Nařízení 1049/2001 do praxe začaly být evropskými institucemi registrovány podněty pro jeho aktualizaci. Parlament shromáždil tyto podněty v reflexi a zaslal v roce 2006 Komisi žádost k vypracování nového návrhu nařízení o přístupu k dokumentům¹⁸.

Změny, které Parlament požadoval, byly zejména tyto:

1. Rozsah zpřístupněných dokumentů by měl být rozšířen na všechny legislativní dokumenty, včetně dokumentů přípravných.
2. Možnost členských států omezit přístup k dokumentům by měla být jasněji definována a vymezena.¹⁹ Oblast omezení přístupu k dokumentu ze strany členských států bylo totiž v článku 4 odst. 5 definováno problematicky, jelikož nebylo uvedeno, že členský stát musí své rozhodnutí při každém omezení přístupu k dokumentům zdůvodnit. Jako příklad problému vzniklého z této vágní definice lze zmínit např. rozsudek C 64/05 P²⁰, který bude popsán níže.

¹⁶ Nařízení Rady (EU) č. 216/2013 ze dne 7. března 2013 o elektronickém vydávání Úředního věstníku Evropské unie. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/216/oj>.

¹⁷ Právo a publikace EU. Dostupné z: <http://publications.europa.eu/cs/home>.

¹⁸ Usnesení Evropského parlamentu obsahující doporučení Komisi ohledně přístupu k textům orgánů a institucí EU (2004/2125(INI)). Dostupné z: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2006/04-04/0122/P6_TA\(2006\)0122_CS.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2006/04-04/0122/P6_TA(2006)0122_CS.pdf).

¹⁹ GRMELOVÁ, Nicole. Přístup veřejnosti k dokumentům orgánů a institucí EU v teorii a praxi. *Současná Evropa* [online]. 2011, 2011(1) [cit. 2016-10-14]. Dostupné z: <https://www.vse.cz/polek/download.php?nl=se&pdf=29.pdf>.

²⁰ Soudní dvůr: Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) z 18. prosince 2007. C-64/05 P - Švédsko v. Komise. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.js?text=&docid=71934&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&oc=c=first&part=1&cid=1181511>.

Kromě výše zmíněné žádosti ze strany Parlamentu existovalo několik dalších důvodů k revizi Nařízení 1049/2001. Ty jsou uvedeny v samotném návrhu nového nařízení²¹:

1. V rámci Evropské iniciativy pro transparentnost se Komise rozhodla, že Nařízení 1049/2001 bude přezkoumáno.
2. Evropská společenství přistoupilo k Aarhuské úmluvě²², která se týkala oblasti životního prostředí. Upravuje přístup veřejnosti k informacím o životním prostředí, podílí se veřejnosti na rozhodovacím procesu o životním prostředí a právní ochranu životního prostředí. Na základě Aarhuské úmluvy pak bylo přijato nařízení 1367/2006 Evropského parlamentu a Rady, které se týkalo úpravy přístupu k dokumentům o životním prostředí. Protože toto nařízení upravovalo přístup k dokumentům jiným způsobem než Nařízení 1049/2001, byla zde snaha sjednotit podmínky úpravou samotného Nařízení 1049/2001.
3. Šestiletá praxe používání Nařízení 1049/2001, bohatá judikatura a činnost Evropského ombudsmana přinesly zkušenosti, jejichž zapracování do legislativního rámce by umožnilo stávající praxi zlepšit a více přizpůsobit potřebám adresátů práva.

Komise výše uvedené podněty reflektovala jejich zapracováním do návrhu nového nařízení²³ takto:

1. Změna způsobu ochrany osobních údajů nastavením souladu s Nařízením Evropského parlamentu a Rady č. 45/2001 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů²⁴ určením jasných pravidel zveřejňování dokumentů pocházejících z členských států a dokumentů třetích stran, které mohou být například součástí spisů soudního řízení či vyšetřování.
2. Zrušení omezení na občany Evropské unie jako podmínky nutné k přístupu k dokumentům s omezeným přístupem.

²¹ Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise. 6 KOM(2008)0229. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008PC0229&from=SK>.

²² Aarhuská úmluva o přístupu k informacím, účasti na veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Sjednána 25. června 1998 v Aarhus, vstoupila v platnost 30. října 2001. Nařízení 1367/2006 Evropského parlamentu a Rady se týkalo použití ustanovení Aarhuské smlouvy na orgány Evropského společenství.

²³ Informace pocházejí zvláštního návrhu nového nařízení: 6 KOM(2008)0229.

²⁴ 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. Dostupné také z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R0045&from=cs>

3. Zúžení definice pojmu „dokument“, kterou vzhledem k úzké souvislosti s tématem mé práce rozeberu podrobněji v další části mé práce. Dokumentem se nově 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, který orgán vytvoří a formálně jej zašle jednomu nebo několika příjemcům, nebo který jiným způsobem zaregistruje, nebo který orgán obdrží; údaje obsažené v elektronických systémech k ukládání, zpracování a sběru dat se považují za dokumenty, pokud je lze zpracovat formou výtisku nebo kopie v elektronickém formátu pomocí dostupných nástrojů pro využívání systému*²⁵. Proti této definici se postavil Evropský ombudsman a některé národní parlamenty, které na definici shledaly jako problematické zejména to, že poskytovala orgánům jistou volnost vymezení, na které dokumenty se dané nařízení bude vztahovat, neboť článek 12 Nařízení 1049/2001 nařizuje zpřístupnění všech dokumentů, které podléhají legislativnímu procesu, a ostatní dokumenty mají být poskytovány „v co nejvyšší míře“, což je příliš obecná specifikace.
4. Prodloužení lhůty odpovědi z 15 na 30 dnů²⁵.
5. Zavedení nových výjimek specifikací dokumentů, k nimž mohl být přístup odepřen z důvodu ochrany veřejného zájmu, se v čl. 4. odst. 1 písm. e) nově objevily také dokumenty o životním prostředí, jako jsou například místa rozmnožování vzácných druhů.
6. Dále pak v odst. 5, jenž se týká poskytování informace o jménech, titulech a funkcích osob, které zastávají veřejnou funkci. Informace měly být uváděny pouze v případě, že by to dotyčné osoby nijak nepříznivě neovlivnilo.²⁶
7. Nová úprava poskytování dokumentů pocházejících z členských států, v rámci které neuvede-li členský stát pádný důvod pro omezení zveřejnění dokumentu na základě výjimek z čl. 4, orgán, u kterého je dokument uložen, jej zveřejní.²⁷

Závěrečné hlasování Parlamentu o novém nařízení se mělo konat v roce 2009, nicméně z důvodu končícího volebního období bylo odloženo a v dalších volebních obdobích se k tomuto nařízení Parlament již nevrátil.

Vzhledem k tomu předložila Komise v roce 2011 další návrh na další nařízení Evropského parlamentu a Rady představující alespoň dílčí změnu Nařízení 1049/2001²⁸. Ve třech novelizačních

²⁵ GRMELOVÁ, Nicole. Přístup veřejnosti k dokumentům orgánů a institucí EU v teorii a praxi. *Současná Evropa* [online]. 2011, 2011(1) [cit. 2016-10-14]. Dostupné z: <https://www.vse.cz/polek/download.php?jnl=se&pdf=29.pdf>.

²⁶ Návrh nařízení 6 KOM(2008)0229, čl. 4.

²⁷ Návrh nařízení 6 KOM(2008)0229, čl. 5 odst. 2.

²⁸ Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52011PC0137>.

bodech jsou navržena zpřesnění formulací směřující k co nejširšímu zpřístupnění dokumentů orgánů, institucí a jiných subjektů Evropské unie. Ke schválení však rovněž nedošlo, a tak Nařízení 1049/2001 tedy stále zůstává platnou normou v nezměněné, původní podobě.

1.3.2.3 *Další relevantní dokumenty sekundárního práva*

Kromě výše popsaného nařízení je právo na přístup k dokumentům upraveno dále prostřednictvím následujících směrnic adresovaných členským státům k jejich vnitrostátnímu provedení:

1. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS²⁹. Tato směrnice zaručuje přístup veřejnosti k informacím o životním prostředí jejich aktivním zveřejněním subjekty na národní úrovni, které jimi disponují, resp. na základě žádostí. Obsahuje poměrně přesné normy k založení práv jednotlivců, a tedy také bezprostřední účinek a možnost dovolat se jejich účinků u vnitrostátních orgánů. Ve směrnici je popsána proaktivní i reaktivní forma poskytování informací a dokumentů a specifikace důvodů, kdy může dojít k odmítnutí jejich poskytnutí.
2. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru³⁰ a Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/37/EU ze dne 26. června 2013, kterou se mění směrnice 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru. Cílem této směrnice bylo sjednotit požadavky na zveřejňování dokumentů orgány Evropské unie, a to zejména v rámci elektronického přístupu. Jedná se zde o dokumenty, které mají v držení subjekty veřejného sektoru členských států. Z textu směrnice je patrné nabádání členských států, aby všechny dokumenty, které mohou být předmětem opakovaného použití, byly proaktivně zveřejněny takovým způsobem, aby nemuselo docházet k plýtvání zdrojů při zajišťování přístupu k nim reaktivním způsobem, tedy vyřizováním přímých žádostí o jejich poskytnutí.

²⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS. Dostupné z: <http://data.europa.eu/eli/dir/2003/4/oj>.

³⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru. Dostupné z: <http://data.europa.eu/eli/dir/2003/98/oj>.

1.3.3 Právo na přístup k dokumentům v aplikační praxi

V případě, že orgán odmítne poskytnout dokumenty, prvním krokem by mělo být podání námítky přímo danému orgánu. Pro tuto námítku je používán anglický pojem *confirmatory application*. Daný orgán má povinnost odpovědět na námítku ve lhůtě 15 pracovních dní. Pokud není na námítku zodpovězeno, existují dvě cesty: obrátit se na Soudní dvůr, anebo na Evropského ombudsmana.³¹

1.3.3.1 Přístup k dokumentům soudní cestou – žaloba na neplatnost a žaloba na nečinnost

V případě odepření přístupu k dokumentům se může jednotlivec obrátit na Tribunál, a to dvěma typy žalob: žalobou na neplatnost a žalobou na nečinnost. Podmínkou nutnou však je námítka proti odepření žádosti přístupu k dokumentům podaná přímo instituci, která rozhodnutí o odepření žádosti vydala (*confirmatory application*)³². Bez splnění této podmínky nutné nevzniká jednotlivci právo obrátit se na Soudní dvůr ani na Evropského ombudsmana.

Právním základem žaloby na neplatnost je čl. 263 Smlouvy o fungování Evropské unie, podle něhož Soudní dvůr přezkoumává legalitu soudních aktů Parlamentu, Rady, Komise, Evropské rady a Evropské centrální banky, které mají účinky vůči třetím osobám. Jednotlivec, tedy fyzická nebo právnická osoba zde figuruje jako neprivilégovaný žalobce, může tedy podat žalobu v případě, že je mu akt vydaný příslušným orgánem určen, anebo se jej přímo dotýká.

Na základě inspirace francouzským správním právem je žaloba na neplatnost vymezena čtyřmi důvody: nedostatek příslušnosti, porušení podstatných formálních náležitostí, porušení Smluv či jiného právního předpisu vyplývajícího ze Smluv a zneužití pravomoci. Na základě těchto důvodů se tedy žaloba může týkat také správního aktu, který odepírá přístup k dokumentům v souvislosti s Nařízením 1049/2001. Ve většině případů je pak důvodem porušení podstatných formálních náležitostí s nedostatečným odůvodněním správního aktu. Nutno říci, že k primárnímu právu bývají řazeny také obecné zásady právní (např. ochrana legitimního očekávání, právní jistota, zákaz diskriminace, proporcionalita a řádná správní praxe). Soudní dvůr však tyto argumenty ke svému rozhodování uznává jen zřídka.³³

³¹ BARTLETT QUINTANILLA, Pamela, Helen DARBISHIRE a Andreas PAVLOU. *Guide on Access to EU Documents: Accessing Information from the European Union* [online]. 1. Madrid, 2013 [cit. 2017-04-09]. Dostupné z: https://www.access-info.org/wp-content/uploads/EN_ONLINE_Guide_on_access_to_EU_Documents.pdf.

³² https://www.access-info.org/wp-content/uploads/EN_ONLINE_Guide_on_access_to_EU_Documents.pdf.

³³ GRMELOVÁ, Nicole. Přístup veřejnosti k dokumentům orgánů a institucí EU v teorii a praxi. *Současná Evropa* [online]. 2011, 2011(1) [cit. 2016-10-14]. Dostupné z: <https://www.vse.cz/polek/download.php?jnl=se&pdf=29.pdf>.

Ačkoli jednotlivec může plně využít právo žaloby na neplatnost, prakticky tím problém přístupu k požadovaným dokumentům nevyřeší. Soudní dvůr může sice rozhodnout o nicotnosti správního aktu, nemůže však již instituci nařídit, aby dokument zpřístupnila. Mnohdy tak instituce využije jiné odůvodnění k tomu, aby dokumenty nezpřístupnila.

Výrazným příkladem výše uvedené situace a žaloby na neplatnost je rozsudek T-111/07 *Agrofert Holding vs. Komise*.³⁴ Zde společnost Agrofert Holding (dále jen žalobkyně) podala žalobu u Tribunálu. Domáhala se zrušení dvou rozhodnutí Komise, jejichž obsahem bylo odmítnutí žádosti o přístup k dokumentům ve věci spojení podniků. V rámci skutkové podstaty Komise schválila prodej akcií české společnosti Unipetrol polské společnosti PKN Orlen. Žalobkyně požádala Komisi o poskytnutí dokumentů týkajících se notifikace akvizice Unipetrolu společnosti Orlen. Tuto žádost však Komise odmítla, stejně jako žádost o přezkum původní žádosti. Žalobkyně prokázala škodu, kterou v důsledku nezveřejnění dokumentů utrpěla, a tím tedy prokázala relevantní právní zájem o poskytnutí dokumentů. Podle žalobkyně byla rozhodnutí Komise v rozporu s Nařízením 1049/2001, neboť tato situace nespadala do výjimky uvedené v čl. 4 odst. 2 Nařízení, pod kterou spadala ochrana obchodních zájmů, ochrany cílů inspekce, vyšetřování a auditu, ochrany právního poradenství nebo soudního řízení. Žalobkyně dodala, že i v případě uplatnění výjimek v čl. 4 odst. 2 je možné alespoň částečné zpřístupnění dokumentů. Uplatnění výjimek by také mělo být podřízeno veřejnému zájmu. Žalobkyně dodala, že Komise překročila lhůtu vyřizování žádosti o 100 pracovních dnů bez toho, aby posoudila každý z požadovaných dokumentů zvlášť³⁵. Rozhodnutí Komise bylo zrušeno, soud nicméně prohlásil, že „návrhová žádání směřující k tomu, aby Tribunal uložil Komisi zpřístupnit požadované dokumenty, jsou nepřijatelná.“³⁶

Dalším typem žaloby, kterou lze uplatnit při neposkytnutí dokumentu, je žaloba na nečinnost. Tento typ žaloby se používá při situaci, kdy orgán měl povinnost jednat, ale nejednal. Žalobu mohou podat členské státy i všechny orgány Evropské unie. Jednotlivci zde mohou také figurovat také, jako neprivilegovaní žalobci. Žalobu podrobně popisuje čl. 265 SFEU³⁷ (bývalý čl. 232 Smlouvy o ES³⁸).

³⁴ Rozsudek Tribunálu ze dne 7. července 2010. Věc T-111/07 - *Agrofert Holding v. Komise*. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=83512&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=32041>.

³⁵ GRMELOVÁ, Přístup veřejnosti k dokumentům orgánů a institucí EU v teorii a praxi...

³⁶ Rozsudek Tribunálu ze dne 7. července 2010. Věc T-111/07 - *Agrofert Holding v. Komise*...

³⁷ Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1490380715528&uri=CELEX:12016E265>.

³⁸ Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1490392235479&uri=CELEX:12006E232>.

1.3.3.2 Právo na informace v judikatuře

Právo na přístup k dokumentům je v judikatuře obsaženo v hojné míře. To se týká zejména Nařízení 1049/2001. Tato kapitola obsahuje výčet několika typových soudních rozsudků s krátkým komentářem.

1. Rozsudek Carvel³⁹ je významným rozhodnutím, které dále rozšiřuje právo na přístup k dokumentům. Soudní dvůr zde připustil, že procedurální předpisy institucí Evropských společenství nejsou jen interní předpisy, ale zároveň také zakládají práva třetích osob na přístup k informacím.⁴⁰
2. Rozhodnutí *T-264/04 WWF European Policy Programme v. Rada Evropské unie*⁴¹ z roku 2007. V tomto případě Rada zamítla žádost přístupu k dokumentům neziskovému sdružení WWF European Policy Programme z důvodu ochrany veřejného zájmu, mezinárodních vztahů a hospodářské politiky Společenství. Dokument obsahoval informace týkající se udržitelného rozvoje a jednání se třetími zeměmi. Podle žalobkyně Rada neposkytla dostatečné zdůvodnění odepření přístupu k dokumentu. V tomto případě však Soudní dvůr žalobě nevyhověl. Důvodem zamítnutí žaloby byla skutečnost, že dokumenty, o něž žalobkyně žádala, neexistovaly v podobě dokumentu dle definice tohoto pojmu.
3. Věc C 64/05 P⁴² postihuje případ, který se týká poskytování dokumentů členských států. V tomto případě Komise odmítla poskytnout dokumenty neziskové organizaci IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds v rámci řízení, v němž vydala Komise kladné stanovisko k uskutečnění průmyslového projektu v chráněné lokalitě v Německu. Dokumenty, které si organizace žádala, se týkaly korespondence pocházející z Německa. Komise své stanovisko zdůvodnila tím, že k poskytnutí dokumentů potřebuje souhlasu Německa, a to na základě článku 4 odst. 5 Nařízení 1049/2001. Ten se však jevil jako sporný a nebylo jasné, do jaké míry může členský stát vetovat poskytnutí dokumentů i přesto, že má být konzultován. V této věci nakonec Soudní dvůr konstatoval, že Komise zde nesprávně vyložila článek 4 odst. 5, kdy členský stát sice může odmítnout poskytnutí dokumentu orgánem, avšak musí důvod tohoto odmítnutí zdůvodnit.

³⁹ Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 19. října 1995. Věc T-194/94 John Carvel a List Guardian vs. Rada Evropské unie. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A61994TJ0194>.

⁴⁰ Teoretické základy práva na informace. KORBEL, František. *Právo na informace: zákon o svobodném přístupu k informacím: zákon o právu na informace o životním prostředí: komentář*. Praha: Linde, 2004, s. 19-27.

⁴¹ Rozsudek Soudu prvního stupně (čtvrtého senátu) ze dne 25. dubna 2007. Věc T-264/04 WWF European Policy Programme v. Rada Evropské unie. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:62004TJ0264>.

⁴² Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 18. prosince 2007. Věc C-64/05 P - Švédsko v. Komise. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=71934&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&oc=c=first&part=1&cid=32545>.

1.3.3.3 Evropský ombudsman a případy nedostatku transparency

Na bázi čl. 228 odst. 1 Smlouvy o fungování EU je hlavním úkolem této instituce vyšetřování stížností o nesprávných úředních postupech v institucích a orgánech Evropské unie. Jeden z těchto nesprávných postupů může být také nedostatek transparency, který se projevuje odepřením přístupu k vyžádaným dokumentům některou ze tří institucí zmínaných v Nařízení 1049/2001. Ve výročních zprávách ombudsmana figurovalo řešení stížností na porušování práva na informace na základě Nařízení 1049/2001 nejčastěji. Dalo by se také říci, že Evropský ombudsman představuje hlavní motor pro zveřejňování dokumentů a paradoxně poskytuje v této oblasti „vyšší standard“ než soudy. V rozhodnutích se ombudsman mnohdy opíral o judikaturu, rozsudky Tribunálu a Soudního dvora Evropské unie. I přesto, že rozhodnutí Evropského ombudsmana nejsou vynutitelná, z 80 % bývají dobrovolně splněna, což by mohlo být ukazatelem pravdivosti jeho argumentů. Výhodou pak je, že nápravu ze strany orgánu lze vyřešit i mimosoudní cestou. Navíc délka šetření Evropským ombudsmanem činí pouze devět měsíců, což je ve srovnání se soudním šetřením podstatně kratší doba.⁴³

Nutno zmínit, že v případě, že by daná věc již byla projednávaná Tribunálem, Evropský ombudsman své šetření zastaví. Pokud by se mu nepodařilo přimět daný orgán k nápravě, může také stěžovateli doporučit řešit situaci soudní cestou.⁴⁴

Jako typové případy lze například uvést:

1. *Stížnost 3208/2006/GG na Evropskou komisi*⁴⁵, ve které britská nezisková organizace upozornila na nedostatečně provedený rejstřík, který zřídila Komise na základě Nařízení 1049/2001. Rejstřík obsahoval pouze právní dokumenty a přijaté zprávy Komise. Poté, co Komise odmítla situaci napravit na žádost Evropského ombudsmana, se ombudsman obrátil na Parlament, který měl přimět Komisi tuto situaci napravit a učinit rejstřík vyčerpávajícím.
2. Případ 723/2005⁴⁶, kdy Evropský ombudsman dosáhl zveřejnění dokumentů Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF).

⁴³ GRMELOVÁ, Nicole. Přístup veřejnosti k dokumentům orgánů a institucí EU v teorii a praxi. *Současná Evropa* [online]. 2011, 2011(1) [cit. 2016-10-14]. Dostupné z: <https://www.vse.cz/polek/download.php?jnl=se&pdf=29.pdf>.

⁴⁴ GRMELOVÁ, Přístup veřejnosti k dokumentům orgánů a institucí EU v teorii a praxi...

⁴⁵ Evropský ombudsman: Případ: 3208/2006/GG. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/cases/summary.faces/cs/3762/html.bookmark;jsessionid=7C5D836E2FEBDAC1BA949537824B0402>.

⁴⁶ Evropský ombudsman: Případ: 723/2005/OV. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/cases/summary.faces/cs/4606/html.bookmark;jsessionid=2F4FAC41F8A6BDED0426EB249921A4F5>.

1.3.4 Postoj jednotlivých orgánů k transparentnosti

Zásada transparentnosti úzce souvisí s právem přístupu k dokumentům. Záměr transparentnosti se objevil již v Nařízení 1049/2001. K větší konkretizaci pak došlo v roce 2005, kdy Komise vyhlásila Evropskou iniciativu transparentnosti, jejímž cílem bylo také posílení přístupu veřejnosti k dokumentům orgánů Evropské unie. Tento svůj záměr Komise formulovala ve svém sdělení Evropská iniciativa pro transparentnost z roku 2008⁴⁷, které bylo vyvozeno ze Zelené knihy „Evropská iniciativa pro transparentnost. Ačkoliv Evropská unie jako celek usiluje o co největší posílení transparentnosti, pozice jednotlivých orgánů nejsou totožné.

Parlament má zájem o co největší transparentnost. Byl to zejména parlamentní Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní záležitosti (LIBE), který žádal pro Parlament přístup k dokumentům ostatních orgánů, který mu chyběl. Výbor ve svém pozměňovacím návrhu žádal zavedení interinstitucionálního systému, který by mohl poskytovat dokumenty všech tří institucí. Dále si přál zpřístupnění rozhodování jednotlivých výborů a odhalení všech dokumentů týkajících se legislativního procesu ve zvláštní řadě Úředního věstníku Evropské unie. Role Evropského ombudsmana měla být rovněž podle LIBE posílena. Každá instituce by rovněž měla mít informačního úředníka, jenž by měl na starost provádění nového nařízení. Výbor dokonce navrhl zavedení sankcí za nedodržování stanovených postupů.⁴⁸ Otevřený postoj Parlamentu k transparentnosti dokazuje také fakt, že všechna jednání výborů a plenárních zasedání jsou veřejná a dostupná na internetových stránkách, ať už v přímém přenosu, nebo ze záznamu.

Komise je v oblasti přístupu veřejnosti k dokumentům značně rezervovanější a spíše se snaží o menší přístup veřejnosti k dokumentům. To je zjevné již při pohledu na výše zmíněný případ Komise vs. Agrofert Holding, který spadá do oblasti hospodářské soutěže. Komise byla také kritizována Evropským ombudsmanem.⁴⁹ Komise je kritizována právě v oblasti hospodářské soutěže. Dalším příkladem je případ 3699/2006⁵⁰. Zde Komise odmítla přístup veřejnosti k dokumentům, na něž se odkazuje v rozhodnutí ve věci právních předpisů pro hospodářskou soutěž. Stěžovatelé měli v úmyslu tyto dokumenty použít v soudním řízení proti jiné společnosti,

⁴⁷ Sdělení Komise Evropská iniciativa pro transparentnost Rámcová pravidla pro styk se zástupci zájmových skupin (rejstřík a etický kodex). KOM(2008) 323 v konečném znění. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52008DC0323>.

⁴⁸ GRMELOVÁ, Nicole. Přístup veřejnosti k dokumentům orgánů a institucí EU v teorii a praxi. *Současná Evropa* [online]. 2011, 2011(1) [cit. 2016-10-14]. Dostupné z: <https://www.vse.cz/polek/download.php?jnl=se&pdf=29.pdf>.

⁴⁹ GRMELOVÁ, Nicole. Přístup veřejnosti k dokumentům orgánů a institucí EU v teorii a praxi. *Současná Evropa* [online]. 2011, 2011(1) [cit. 2016-10-14]. Dostupné z: <https://www.vse.cz/polek/download.php?jnl=se&pdf=29.pdf>.

⁵⁰ Evropský ombudsman: Příklad: 3699/2006/ELB. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/cases/summary.faces/cs/4944/html.bookmark;sessionId=C79C813049256EC1ECC0CACD3CD4FA93>.

kteřá údajně porušila pravidla pro hospodářskou soutěž. Komise odmítla přístup k těmto dokumentům a zdůvodnila to ochranou obchodních zájmů a ochranou účelu vyšetřování. Evropský ombudsman požádal Komisi o přezkum tohoto rozhodnutí o poskytnutí dokumentů a o zvážení, zda by poskytnutí dokumentů nebylo v souladu s veřejným zájmem, s čímž ale Komise nesouhlasila.

Co se týká Rady, vzhledem k tomu, že se jedná o instituci, která upřednostňuje spíše zájmy členských států, také není příliš otevřená zveřejňování dokumentů, neboť zveřejněné dokumenty by mohly poskytovat podnět pro žalobu o náhradu škody. Postoj Rady však není jednotný a závisí také mnohdy na pozici jednotlivých členských států. Jako příklad lze uvést severské země, které obecně prosazují více transparentnosti.⁵¹ Jednání Rady jsou navíc také neveřejná.

⁵¹ GRMELOVÁ. Přístup veřejnosti k dokumentům....

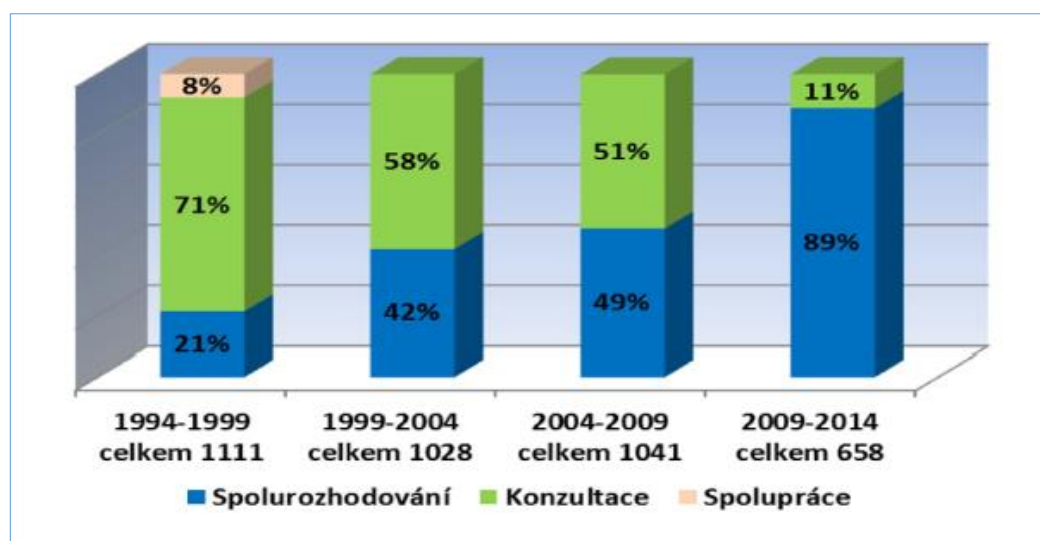
2 Legislativní procesy Evropské unie z pohledu dokumentů

V této kapitole nejprve poskytnu základní informaci o procesech přijímání právních aktů EU. Pokusím se o shrnutí, v jakých fázích legislativních procesů vznikají jaké dokumenty, abych se pak v další části své práce mohla věnovat způsobům, jakými jsou tyto dokumenty přístupné. V konzistenci se SFEU budu nadále používat pro legislativní proces termín legislativní postup.

Následně pak popíši Úřední věstník Evropské unie jako primárního nositele výstupů legislativních postupů, tedy vyhlášených právních aktů, zveřejněný v elektronické formě v právním informačním systému EUR-Lex.

2.1 Legislativní postupy EU a instituce na nich zúčastněné

Z grafického znázornění na obrázku č. Obrázek 1 vyplývá, že majoritně využívaným legislativním postupem při přijímání nových právních aktů je *spolurozhodování*, Lisabonskou smlouvou pojmenovaný jako *řádný legislativní postup*. Ostatní způsoby, zejména *konzultace* a *spolupráce*, souhrnně Lisabonskou smlouvou pojmenovány jako *zvláštní legislativní postup*, jsou využívány minoritně.



Obrázek 1: Rozložení používání postupů spolupráce, konzultace a spolurozhodování v jednotlivých volebních obdobích⁵².

Z důvodu majoritního využívání řádného legislativního postupu jej v první podkapitole popíši se značnou mírou detailu s ohledem na jeho jednotlivé části, ve kterých vznikají jednotlivé skupiny dokumentů. V další podkapitole se pak budu stručněji věnovat zvláštnímu legislativnímu postupu. Dalším legislativním postupům se již věnovat nebudu, aby má práce neutrpěla přílišnou šíří záběru.


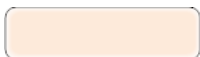









⁵² Generální ředitelství pro vnitřní politiky Unie. Spolurozhodování a dohodovací řízení: Průvodce činností Evropského parlamentu při společné tvorbě právních předpisů v rámci řádného legislativního postupu [online]. 1. Evropský parlament, 2014 [cit. 2016-02-18]. Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide_cs.pdf.

2.1.1 Procesní diagram řádného legislativního postupu

Řádný legislativní postup byl zaveden v Maastrichtské smlouvě v roce 1993, kde byl nazván jako proces „spolurozhodování“. Ke dnešku zahrnuje 85 činností Evropské unie. Změna názvu na řádný legislativní proces přišla s Lisabonskou smlouvou, se kterou se zároveň stal standardním rozhodovacím postupem pro většinu oblastí EU. Jeho základní princip spočívá ve společném přijetí návrhu směrnice, nařízení či rozhodnutí Radou a Parlamentem. Ani jedna z těchto institucí tedy nemůže přijmout legislativní akt sama. Procesem spolurozhodování je přijímána většina legislativních aktů (89 % ve volebním období 2009-2014 viz obrázek č. Obrázek 1). Právní zakotvení řádného legislativního postupu a také jeho přesný průběh lze nalézt v článku 294 SFEU⁵³ (bývalý čl. 251 SES⁵⁴).

Procesní diagram jednotlivých fází řádného legislativního postupu s ohledem na průběžné dokumenty, které v jeho rámci vznikají, je zobrazen na obrázku č. 2. Je použito symboliky Business Process Model and Notation 2.0⁵⁵. Barvy u jednotlivých aktivit indikují dokumentové rejstříky, v kterých by měly být dostupné pracovní i konečné dokumenty které představují komunikovatelné výstupy předmětných aktivit.

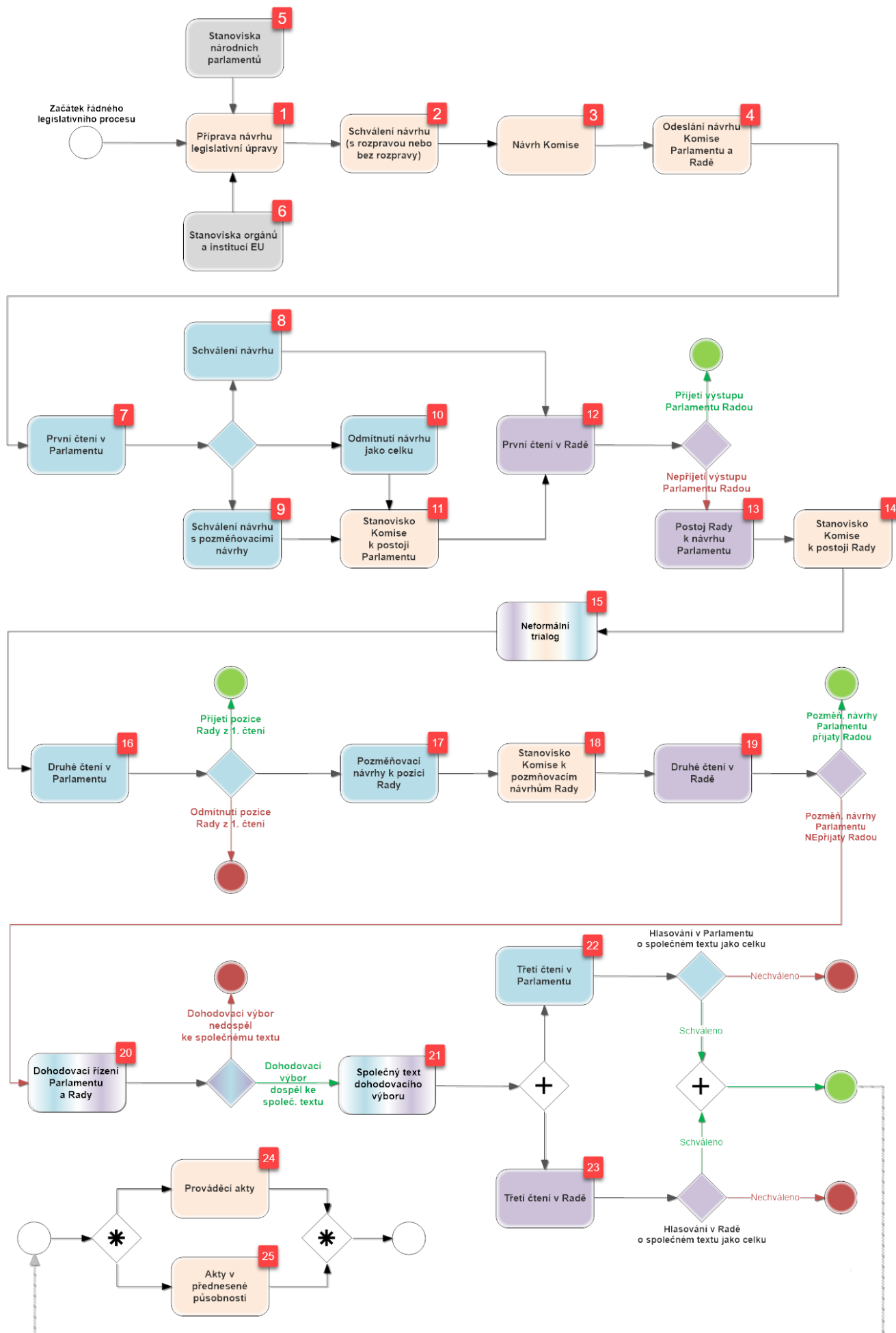
Legenda symbolů a barev

	Začátek procesu
	Aktivity Komise
	Aktivity Parlamentu
	Aktivity Rady
	Společné aktivity Parlamentu, Rady a Komise
	Společné aktivity Parlamentu a Rady
	Aktivity jiných orgánů a institucí Evropské unie
	Exkluzivní brány (procesní tok může pokračovat jen jedním směrem)
	Paralelní brány (procesní toky pokračují všemi směry paralelně)
	Konec procesu: přijetí aktu a výstupem formou vyhlášení v Úředním věstníku
	Konec procesu: nepřijetí aktu

⁵³ Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12016E294>.

⁵⁴ Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12006E251>.

⁵⁵ Business Process Model and Notation. Dostupné z: <http://www.omg.org/spec/BPMN/2.0/PDF>.



Obrázek 2: Procesní diagram řádného legislativního postupu

Stručný popis jednotlivých aktivit

1	<p>Příprava návrhu legislativní úpravy Komisí</p> <p>Vstupním a oficiálním krokem řádného legislativního postupu je návrh legislativního aktu. Návrh předkládá Komise. Ta má jako jediná tzv. právo iniciativy. Existují také výjimky, kdy návrh nepodává Komise. Tou je například oblast zahraniční a bezpečnostní politiky, v rámci které Evropská unie nemůže přijímat žádná legislativní opatření, nýbrž pouze rozhodnutí ke konkrétním situacím.</p> <p>Návrh Komise připraví z vlastního podnětu, anebo na základě jiných podnětů:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. na žádost Parlamentu nebo Rady 2. z jedné čtvrtiny členských států, v soudní spolupráci v trestních věcech a v policejní spolupráci. 3. v některých případech na základě doporučení Evropské centrální banky, na žádost Evropské investiční banky či na žádost Soudního dvora EU. 4. na základě občanské iniciativy <p>Pro předložení návrhu Komise není stanovena žádná lhůta. Konečná podoba návrhu je výsledkem procesu konzultací doprovázené řadou dokumentů (povinné posouzení dopadu, zhodnocení odborníky, konzultace provedená bílými nebo zelenými knihami, konzultace s mezinárodními či nevládními organizacemi apod.)</p>
2	<p>Schvalování návrhu Komise</p> <p>Návrh je pak Komisí schválen písemným postupem (bez rozpravy), nebo ústním postupem (s rozpravou). V případě hlasování Komise hlasuje prostou většinou.</p>
3	<p>Přijetí konečného návrhu Komise</p> <p>Je představováno jediným dokumentem. Návrh nese název Návrh nařízení (směrnice/rozhodnutí) Evropského parlamentu a Rady. Odkaz na údaje má tvar COM(rok o 4 znacích) a 4-místné číslo.</p>
4	<p>Odeslání finálního návrhu Parlamentu a Radě</p>
5	<p>Kontrola ze strany vnitrostátních parlamentů</p> <p>Zahrnuje typicky stanoviska jednotlivých komor vnitrostátních parlamentů</p>
6	<p>Stanoviska ostatních orgánů a institucí</p> <p>Zejména Evropského hospodářského a sociálního výboru a Výboru regionů a podle povahy navrhované legislativní úpravy také dalších institucí</p>
7	<p>První čtení v Parlamentu</p> <p>Není zde stanovena žádná lhůta. Předseda Parlamentu postoupí návrh parlamentnímu výboru. Výbor pak jmenuje zpravodaje, který je odpovědný za návrh zprávy, která obsahuje pozměňovací návrhy k navrženému znění. Výbor pak o těchto pozměňovacích návrzích (popř. o návrzích předloženými ostatními poslanci) hlasuje.</p>
8 9 10	<p>Hlasování v plénu, jeho varianty a možné výsledky</p> <p>Na základě zprávy výborů a pozměňovacích návrhů pak Parlament vede rozpravu a o návrhu hlasuje v plénu. V případě hlasování rozhoduje prostá většina. Výsledkem tohoto hlasování je Postoj Parlamentu přijatý v prvním čtení. Výsledkem Postoje je schválení návrhu beze změn, anebo předložení pozměňovacích návrhů. Parlament také může požádat Komisi, aby svůj návrh stáhla. Tento postoj Parlamentu z prvního čtení je pak postoupen Radě.</p>
11	<p>Stanovisko Komise k postoji Parlamentu</p> <p>Komise s ohledem na svůj původní legislativní záměr formálně vyjádří své stanovisko k výsledku hlasování v Parlamentu v případě, že je návrh přijat s pozměňovacími návrhy nebo je návrh zamítnut jako celek.</p>

<p>12</p> <p>13</p>	<p>První čtení v Radě</p> <p>Ani pro první čtení v Radě není stanovena žádná lhůta. I přesto, že přípravné práce v Radě probíhají současně s prvním čtením v Parlamentu, formálně je první čtení započato teprve na základě postoje Parlamentu. Rada pak může</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. schválit postoj EP, přičemž návrh je tímto schválený a je přijat v podobě směrnice/rozhodnutí/nařízení Evropského parlamentu a Rady. 2. přijmout změny k postoji Parlamentu. Výsledkem je Postoj Rady v prvním čtení. Tím je druhé čtení u konce a návrh putuje do Parlamentu ke druhému čtení. <p>Rada se usnáší kvalifikovanou většinou. Avšak v případech, kdy se její postoj neshoduje s postojem Komise, je vyžadována při hlasování jednomyslnost. Jednomyslnost je dále vyžadována v případech rozhodování v otázkách daní, sociálního zabezpečení, zahraniční politiky, obrany a operativní spolupráce.</p>
<p>14</p>	<p>Sdělení Komise k postoji Rady</p> <p>Komise s ohledem na svůj původní legislativní záměr formálně vyjádří své stanovisko k výsledku postoji Rady.</p>
<p>15</p>	<p>Neformální dialog</p> <p>V momentu, kdy je jednání o návrhu v pokročilejší fázi, může v rámci prvního čtení dojít k projednávání návrhu v rámci tzv. neformálního dialogu. Ten se odehrává tak, že předsednictví naváže kontakty se zástupci daného parlamentního výboru Parlamentu. Dialogu se pak účastní zástupci Parlamentu, Rady i Komise. V průběhu dialogu si zúčastnění vyjasňují základní stanoviska s cílem dosáhnout dohody v kratším čase. Díky rychlejší dohodě zúčastněných tří stran pak návrh aktu může být přijat rychleji, oproti standardnímu procesu, jehož průběh se může vyšplhat až na dobu tří let. Pokud je zjevné, že není možné dosáhnout dohody již v prvním čtení, kontakt tří stran může být udržován i dále v rámci druhého čtení, díky čemuž jsou pak sporné body návrhu přesněji definovány a další vyjednávání je pak snazší.</p> <p>Více k neformálnímu dialogu viz dodatečné poznámky pod tabulkou.</p>
<p>16</p>	<p>Druhé čtení v Parlamentu</p> <p>Zde je již stanovena lhůta 3 měsíců (s možností prodloužení o jeden měsíc). Postoj Rady je postoupen příslušnému výboru, který připraví doporučení ke druhému čtení Parlamentu. Počet pozměňovacích návrhů v doporučení je omezený, změny se omezují pouze na případné změny již předložených pozměňovacích návrhů Parlamentu, ve kterých je zohledněn kompromis mezi Parlamentem a Radou nebo nový právní stav. O doporučení se posléze hlasuje v plénu. V plénu je rozhodováno prostou většinou odevzdaných hlasů., v případě, že je schvalován postoj Rady přijatý v prvním čtení. Pozměňovací návrhy či zamítnutí postoje Rady pak musí být schváleno absolutní většinou poslanců. Mohou nastat tyto situace:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Parlament schválí postoj Rady a akt je schválen. 2. Parlament zamítne postoj Rady z prvního čtení. Akt není přijat a proces je ukončen.
<p>17</p>	<p>Pozměňovací návrhy k pozici Rady</p> <p>Parlament předloží pozměňovací návrhy k postoji Rady z prvního čtení Rady. Návrh je postoupen Radě ke druhému čtení. Výsledkem je pak Postoj Evropského parlamentu přijatý ve druhém čtení.</p>
<p>18</p>	<p>Stanovisko Komise k pozměňovacím návrhům Rady</p> <p>Komise s ohledem na svůj původní legislativní záměr formálně vyjádří své stanovisko k pozměňovacím návrhům Rady.</p>
<p>19</p>	<p>Druhé čtení v Radě</p>

	<p>Ve druhém čtení v Radě je rovněž stanovena lhůta 3 až 4 měsíců. Rada je informována o postoji Komise k pozměňovacím návrhům Parlamentu z druhého čtení. Nastanou tři možné situace:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Rada schválí pozměňovací návrhy Parlamentu, a akt je schválený. 2. Všechny pozměňovací návrhy nejsou schváleny. V tomto případě předseda Rady svolá s předsedou Parlamentu schůzi dohodovacího výboru. 3. Rada pozměňovací návrh z druhého čtení Parlamentu neschválí. Výsledkem není žádný dokument.
<p>20</p> <p>21</p>	<p>Dohodovací řízení</p> <p>V případě, že došlo v aktivitě č. 18 k situaci č. 2 při druhém čtení Rady, je svolán dohodovací výbor do 6 týdnů (popř. do 8). Dohodovací výbor je složen ze stejného počtu poslanců a zástupců Rady. Cílem je dosáhnout společné shody o návrhu, se stanovenou lhůtou 6 týdnů (popř. 8). Není již možné předkládat pozměňovací návrhy.</p> <p>Návrh, který je výsledkem dohodovacího výboru, se pak zakládá na postoji Parlamentu a Rady v rámci druhého čtení. Mohou pak nastat následující situace:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Společný návrh není schválen, legislativní proces končí a návrh aktu zaniká. 2. Společný návrh je schválen. V tomto případě je postoupen ke třetímu čtení Parlamentu a Rady.
<p>22</p>	<p>Třetí čtení v Parlamentu</p> <p>Parlament posoudí společný návrh a hlasuje o něm na plenárním zasedání. Parlament nemůže změnit znění společného návrhu. V případě, že ho zamítne nebo ho neprojedná, akt není přijat a celý postup je ukončen. V případě, že ho schválí Parlament i Rada, považuje se akt za schválený.</p>
<p>23</p>	<p>Třetí čtení v Radě</p> <p>Rada posoudí společný návrh. Znění návrhu nemůže změnit. V případě, že jej buď zamítne nebo neprojedná, akt zaniká a postup je ukončen. V případě, že návrh schválí a schválí ho i Parlament, akt se považuje za schválený.</p>
<p>24</p> <p>25</p>	<p>Prováděcí akty a akty v přenesené působnosti</p> <p>Tyto aktivity nejsou přímou součástí řádného legislativního procesu, ale jsou, resp. mohou být jeho přímým pokračováním, obsahuje-li přijatý akt příslušná ustanovení opravňující Komisi k přijetí prováděcích aktů, případně aktů v přenesené působnosti.</p> <p>Návrhy těchto aktů jsou předloženy</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. výborům složených z odborníků jednotlivých členských států 2. odborným komisím 3. Parlamentu pro kontrolu, v rámci které na návrh svého příslušného výboru Parlament může přijmout usnesení, v němž vyjadřuje nesouhlas s daným opatřením. V usnesení uvede, že návrh prováděcího opatření přesahuje pravomoci stanovené v příslušném právním aktu, je neslučitelný s cílem či obsahem základního nástroje, popř. nedodrží zásadu subsidiarity a proporcionality. Poté požádá, aby Komise návrh prováděcího opatření stáhla, popřípadě pozměnila či předložila návrh v rámci vhodného legislativního postupu. V případě, že je na Komisi přenesena legislativním aktem pravomoc doplňovat či měnit některé nepodstatné prvky legislativního aktu, příslušný výbor projedná návrhy aktů v přenesené pravomoci. Komise pak může Parlamentu předložit návrh usnesení v souladu s ustanovením legislativního aktu.

Dodatečné poznámky k aktivitě č. 15 Neformální trialog

Trialog vede nepochybně k úspornosti času v rámci vyjednávání tří stran. Zůstává však otázkou, zda je trialog v souladu s transparentností, neboť tato neformální jednání nejsou veřejná. Zároveň také o trialogu není zmínka ve Smlouvách a veřejnost o jeho konání rovněž není předem informována. Hlasování Parlamentu o návrzích probíhá v plénu, ve skutečnosti jsou však mnohdy tato plenární zasedání formalitou, neboť návrh, o kterém je hlasováno, byl již předjednan v rámci trialogu. Až 80 % legislativních aktů je přijato v prvním čtení. Vyjednávání se tak odehrává za „zavřenými dveřmi“.

Tento problém transparentnosti byl diskutován již od doby Lisabonské smlouvy a vyvolal kritiku také ze strany Evropského ombudsmana. V roce 2015 ombudsmanka Emily O'Reilly tuto kritiku vyslovila nahlas a dotázala se všech tří institucí, podílejících se na legislativě, na zásady zveřejňování dokumentů vzniklých v rámci trialogu. Všechny tři instituce uznaly existenci tohoto problému. Byla to nicméně Komise, která se v tuto chvíli ukázala být transparentnosti nejotevřenější. Podle Rady by zveřejňování takovýchto dokumentů mohlo poškodit průběh rozhodování. Předseda Parlamentu Martin Schulz dotazy ombudsmanky odmítl úplně se slovy, že na informace týkající se neformálního jednání nevzniká žádné právo, pakliže se nejedná o informace administrativní povahy procesu. Ombudsmanka poté zahájila veřejnou konzultaci o transparentnosti trialogu.

Dlouho diskutovaný problém trialogu vyústil k přijetí Interinstitucionální dohody Parlamentu⁵⁶, Rady a Komise (dále jen IIA) v roce 2016, jejímž hlavním účelem je zlepšit proces legislativy. Tato dohoda nahradila původní IIA, která byla přijata již v roce 2003 a která vyjma obecných tvrzení o transparentnosti neobsahovala žádné konkrétní návrhy. Nová IIA obsahuje ustanovení, týkající se transparentnosti průběhu legislativního procesu. Trialog zde sice explicitně zmíněn není, avšak část IV bod 34 IIA jej popisuje tímto způsobem: *„Evropský parlament a Rada jakožto společní normotvůrci soubhlasí, že je důležité udržovat již před interinstitucionálními jednáními těsné kontakty v zájmu dosažení lepšího vzájemného porozumění svým příslušným postojům. Za tímto účelem budou v rámci legislativního postupu usnadňovat vzájemnou výměnu názorů a informací, mimo jiné prostřednictvím pravidelného přizvání zástupců ostatních orgánů k neformálním výměnám názorů.“*

Bod 38 části IV IIA se pak dotýká transparentnosti, a to spíše sdělením, že tři orgány zajistí transparentnost. O něco konkrétněji pak mluví bod 39, ve kterém stojí: *„Tři orgány se zavazují, že v zájmu usnadnění sledovatelnosti jednotlivých fází legislativního procesu určí do 31. prosince 2016 způsoby dalšího rozvoje platformy a nástrojů za tímto účelem s cílem vytvořit zvláštní společnou databázi o aktuálním stavu legislativních návrhů.“*

⁵⁶ Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů. Dostupné z: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=celex:32016Q0512\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=celex:32016Q0512(01)).

Ačkoliv je legislativní proces velmi komplikovaný a v případě trialogů se dá diskutovat o fungování transparentnosti a demokratičnosti Evropské unie, tyto poslední události v podobě nové Interinstitucionální dohody svědčí o snaze co největšího odkrytí výstupů jednotlivých fází přijímání legislativy. Za to lze vděčit především Evropské ombudsmance, která na nedostatek transparentnosti upozornila. Už jen existence samotné funkce Evropského ombudsmana svědčí o postupném vývoji k dosažení transparentnosti. Z mého pohledu lze konstatovat, že co se týká vývoje administrativy Evropské unie a uspořádání institucí, Evropská unie by se mohla nacházet ve stabilní fázi. A v této stabilní fázi je tedy spíše pravděpodobné, že vývoj bude směřovat k větší transparentnosti než naopak. Nutno říci, že budoucí vývoj samotné Evropské unie je v současné době těžko předvídatelný. Ať už však dojde k těsnější integraci na základě teorie federalismu, anebo se vnitřní vztahy unie naopak postupně rozvolní, v každém případě se lze domnívat, že adresáti práva ze svých požadavků možnosti nahlédnout co nejhluběji do rozhodování nesleví.

2.1.2 Zvláštní legislativní postup (ZLP)

Zvláštní legislativní postup je historicky „starší“ než řádný postup (ŘLP). Používá se ve specifikovaných případech, které jasně stanoví Smlouva. V těchto postupech nařízení, směrnici či rozhodnutí přijímá buďto Parlament za účasti Rady, anebo Rada za účasti Parlamentu. Právní zakotvení těchto postupů lze nalézt v článku 289 SFEU.⁵⁷

Existují dva typy zvláštního legislativního postupu:

1. **Procedura konzultace** je historicky nejstarším postupem v Evropské unii. Tato procedura vychází z Římských smluv v roce 1957 určujících Parlamentu toliko poradní roli.

V současnosti je rámcový proces aplikace této procedury následující:

- Rada konzultuje svůj návrh s Parlamentem
- Parlament může návrh schválit, zamítnout, anebo navrhnout změny
- Rada není povinna řídit se stanoviskem Parlamentu, avšak nesmí učinit rozhodnutí předtím, než Parlament vydá své stanovisko⁵⁸
- Parlament zároveň nesmí blokovat přijetí aktu
- Pro schválení právního aktu je vyžadována v Radě kvalifikovaná většina, avšak v případě, že se její názor liší od stanoviska Komise, je vyžadována jednomyslnost.

⁵⁷ Čl. 289 Smlouvy o fungování o EU. Dostupné z: http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190csc_002.pdf#page=173.

⁵⁸ Rozsudek Soudního dvora z 30. března 1995. Věc C - 65/93 Evropský parlament v. Rada. 1993. ECR I-643. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:61993CJ0065>.

Procedura konzultace je v současnosti uplatňována pouze ve vybraných oblastech, např. výjimky týkající se vnitřního trhu, právní předpisy upravující hospodářskou soutěž, při uzavírání mezinárodních dohod v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

2. **Postup souhlasu** byl zaveden Jednotným evropským aktem⁵⁹ v roce 1986. Dává také Parlamentu právo veta v případech, kdy je rozhodováno o doplňujících pravomocích na základě článku 352 SFEU. Používá se při ratifikaci dohod uzavřených s Evropskou unií, v případech závažného porušení základních práv podle čl. 7 SEU, pro přistoupení nových členů EU, popř. dohod o vystoupení z EU

V současnosti je rámcový proces aplikace postupu souhlasu následující:

- Rada zaujme stanovisko
- Parlament vyjádří svůj souhlas, anebo nesouhlas
- Legislativní akt může být přijat pouze v případě souhlasu Parlamentu.

Postup souhlasu byl původně využíván v oblasti smluv o přistoupení k Evropské unii a dohod o přidružení. Později byl rozšířen o další oblasti. Dnes je používán jako legislativní postup při přijímání nových předpisů v oblasti boje proti diskriminaci.

Každá odrážka ve zmíněných dvou typech zvláštního legislativního postupu by měla představovat samostatnou lokalizovatelnou skupinu dokumentů v dokumentových rejstřících Parlamentu, Rady a částečně i Komise. Konkrétní dostupnost těchto dokumentů se pokusím zjistit v rámci kapitoly 3, ve které se s dokumentovými rejstříky budu zabývat podrobně.

2.2 Výstupy legislativních procesů

2.2.1 Úřední věstník

Veškeré legislativní postupy směřují k tomu, aby byla vyhlášena závazná podoba právních aktů v Úředním věstníku. Úřední věstník je vydáván Úřadem pro publikace⁶⁰ denně od pondělí do soboty, ve 23 úředních jazycích Evropské unie (popř. i ve 24 – irštině).

Úřední věstník je vydáván od roku 1952. Od 1. července 2013 je pak Úřední věstník EU vydáván pouze v elektronické podobě. Elektronická podoba Úředního věstníku je právně

⁵⁹ Jednotný evropský akt, podepsán 17. února 1986 v Lucemburku, je revize Římských smluv. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=CS>.

⁶⁰ Právo a publikace. Dostupné z: <https://publications.europa.eu/cs/web/about-us/what-we-do>.

závazná⁶¹. Zároveň platí, že pouze právní akty vyhlášené v Úředním věstníku jsou právně závazné. V tomto smyslu je Úřední věstník jediným závazným zdrojem práva EU.

Právně závazný Úřední věstník je k dispozici ve formátu PDF/A. Každé vydání je číslováno, číslování vždy s každým začátkem roku začíná znovu. Každé číslo obsahuje typicky několik jednotek až desítek (výjimečně však i stovek) právních aktů. Ročně se jedná o mnoho desítek tisíc stran v každé jazykové verzi. Zajímavou vlastností je přitom synoptičnost jazykových verzí, tedy stejný obsah každé strany v každém jazyce, což (až na výjimky, např. korigenda pro konkrétní jazyk) umožňuje přesné stranové citace jednotlivých dokumentů bez ohledu na jazykovou verzi.

Autentičnost každého vydání lze ověřit prostřednictvím ověření elektronického podpisu PDF souboru celého čísla Úředního věstníku.

Každý den vychází jedno nebo více vydání Úředního věstníku ve dvou základních řadách:

1. řada L obsahuje právní předpisy (nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska)
2. řada C obsahuje informace a oznámení (přehled soudních rozhodnutí Soudního dvora, memoranda z parlamentních setkání, zprávy Účetního dvora, písemné otázky Parlamentu a odpovědi Rady nebo Komise, prohlášení Hospodářského a Sociálního výboru a Výboru regionů).

Kromě těchto základních řad vycházejí následující podřady:

1. Podřada CA (výzvy k vyjádření zájmu, oznámení o volných pracovních místech atp.)
2. Podřada LI a CI byla zavedena 1. ledna 2016 v zájmu větší flexibility v případě změny plánovaného obsahu Úředního věstníku.

Ve speciální řadě S Úředního věstníku jsou publikovány dokumenty veřejného obstarávání, tato řada je vzhledem k tomu, že neobsahuje právní akty, mimo kontext mé práce a nebudu se s ní dále zabývat.

Charakteristické přitom je, že Úřední věstník je čistým souborem právních aktů, kde právní akty neobsahují žádné metainformace, dokonce ani typ aktu zde není zachycen jinak než v názvu a textu právního aktu. Veškerá interpretace je ponechána na adresátovi práva Evropské unie.

Úřední věstník je veřejně dostupný v informačním systému EUR-Lex. Ten přináší významnou přidanou hodnotu ve formě bohatých metadat ke každému zveřejněnému dokumentu, vyhledávacích možností, různých přehledů a dalších funkcí. Tato přidaná hodnota sice již nedisponuje právní závazností, avšak odstraňuje slabinu popsanou v předchozím odstavci.

⁶¹ Nařízení Rady (EU) č. 216/2013 ze dne 7. března 2013 o elektronickém vydávání Úředního věstníku Evropské unie. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32013R0216>.

2.2.2 Informační systém EUR-Lex

Informační systém EUR-Lex (dále jen EUR-Lex) je rozsáhlým informačním systémem vystavěným na informacích zveřejněných v dokumentech Úředního věstníku, doplněných dalšími relevantními dokumenty a aplikacemi.

V této kapitole se budu zabývat EUR-Lexem jako nositelem výstupů legislativních procesů. Detailněji pak EUR-Lex rozeberu v kapitole 3 v kontextu popisů ostatních informačních systémů obsahujících dokumenty z legislativních procesů.

Dokumenty Úředního věstníku jsou v rámci EUR-Lex kromě autentické podoby PDF souborů (popsané v předchozí kapitole) dostupné také v podobě „webové stránky“, jejichž autenticitu nelze explicitně ověřit, a tak ji v přesném smyslu slova nelze pokládat za právně závaznou.

Statistika využití EUR-Lex⁶² ukazuje, že dokumenty v podobě „webových stránek“ jsou uživateli přibližně 10-krát více používány než v podobě autentických, právně závazných PDF. Důvodem je celková koncepce EUR-Lex, kde je při hledáních a v přehledech zobrazen dokument jako „webová stránka“. Z takto zobrazeného dokumentu je následně na vyžádání uživatele k dispozici PDF dokument, jehož autenticitu, a tím tedy i právní závaznost již lze explicitně důvěryhodným způsobem ověřit elektronicky⁶³.

Výše uvedená tvrzení lze podpořit také dvojím způsobem citace právních aktů:

1. Autentické dokumenty Úředního věstníku jsou citovány prostřednictvím identifikace jejich vyhlášení – tedy publikace, řada, číslo, datum vyhlášení, strana uveřejnění – např. Úř. věst. L 269, 10. 10.2013, s. 1.
2. „webové stránky“ jsou citovány prostřednictvím tzv. CELEXového čísla, kde celexové číslo představuje unikátní kód pro každý dokument⁶⁴

Informační „webové stránky“ dokumentů jsou doplněny řadou dalších metainformací, popisujících detaily dokumentů (řada datumových a kategorizačních vlastností vč. výše zmíněného CELEXového čísla) a vzájemné vazby mezi dokumenty. Jak již zmíněno v přechozí kapitole, nejsou tyto metainformace v autentických, právně závazných PDF dokumentech přítomné. Tyto metainformace se u dokumentů Úředního věstníku objevují až s třídním zpožděním, lze tedy usoudit, že jsou přidávány dodatečně a nelze je tedy ani z tohoto úhlu pohledu pokládat za právně závazné. Metainformace však umožňují různé další funkce, které EUR-Lex poskytuje svým uživatelům - např.

⁶² Sdělení Komise Evropská iniciativa pro transparentnost Rámcová pravidla pro styk se zástupci zájmových skupin (rejstřík a etický kodex). Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/statistics/usage.html>.

⁶³ Online kontrola ověřeného elektronického vydání Úředního věstníku. Dostupné z: <https://checklex.publications.europa.eu/?lang=cs>.

⁶⁴ Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/content/help/faq/intro.html?locale=cs> bod. č. 8. a 9.

bohaté možnosti vyhledávání, interaktivní propojení dokumentů, různé přehledy, katalogy, a tak jsou tedy tyto dodatečné metainformace zdrojem významné přidané hodnoty pro své uživatele.

EUR-Lex kromě dokumentů pocházejících z Úředního věstníku poskytuje i řadu dalších skupin dokumentů, zejména:

- Mezinárodní smlouvy
- Vybrané dokumenty Evropského sdružení volného obchodu (ESVO)
- přípravné akty legislativního procesu Komise
- judikatura EU ze sbírek rozhodnutí Soudního dvora
- informativní konsolidovaná znění právních aktů
- vnitrostátní judikatura členských zemí EU
- informace o vnitrostátních prováděcích předpisech členských zemí EU
- informace o legislativních postupech předcházejících vlastnímu vyhlášení aktu
- shrnutí vyhlášených aktů (citizen summaries)

Dokumenty publikované na EUR-Lex jsou zpravidla publikovány ve všech jazycích EU. Výjimkou jsou pouze dokumenty, které nejsou pro daný jazyk relevantní, zejména tzv. *korigenda*, tedy opravy chyb v dokumentech konkrétního jazyka, dále pak některé dokumenty z legislativního procesu dostupné jen v některých jazycích (zpravidla v angličtině) a národní judikatura dostupná pouze v národním jazyce (příčemž u některých jsou poskytovány také shrnutí v angličtině, němčině a francouzštině).

3 Stručný přehled aktuálního stavu rejstříků dokumentů institucí EU

Z Nařízení 1049/2001 vyplývá, že každá instituce zveřejňuje své dokumenty ve vlastním rejstříku dokumentů. Již první pohled ukáže, že každý z těchto rejstříků dokumentů je zcela jiný. To lze vysvětlit tím, že každá evropská instituce je svébytná, samostatná a při výkonu své činnosti aplikuje své vlastní procesy. Společná všem dokumentovým rejstříkům je snad jen jediná vlastnost – jejich webové adresy končí vždy stejně, tedy identifikací „europa.eu“.

V této kapitole podávám přehled vybraných rejstříků dokumentů institucí EU, ve kterých jsou zveřejňovány dokumenty představující výstupy nebo mezivýstupy konkrétních legislativních procesů. Mým cílem je zmapovat existenci dokumentových rejstříků konkrétních institucí podílejících se na legislativním procesu ve vzájemných souvislostech a zjistit, jak tyto rejstříky z pohledu obsahu a funkcí naplňují právo na přístup k dokumentům, jak bylo definováno v kapitole 1.

Nejprve zformuluji stručnou metodiku, která mi umožní provést popis rejstříků dokumentů jednotnou optikou. Dále následuje popis jednotlivých rejstříků se závěrečnou sumarizací.

Rejstříky dokumentů se neustále vyvíjejí. Zjišťovala jsem v nich změny i průběhu tvorby mé diplomové práce. Popis jednotlivých rejstříků je tedy relevantní ke konci roku 2016.

3.1 Metodika popisu rejstříků dokumentů

Každému rejstříku dokumentů je věnována samostatná kapitola, ve které je konkrétní rejstřík popsán a stručně analyzován podle následující metodiky⁶⁵:

- Základní charakteristika
- Přístup veřejnosti k dokumentům
- Časové rozmezí zveřejněných dokumentů
- Počet zveřejněných dokumentů
- Způsob zveřejnění obsahu dokumentů
 - Metadata – informace o dokumentu (atributy, slovníky)
 - Vztahy mezi dokumenty
- Možnosti práce s rejstříkem dokumentů z pohledu uživatele
- Shrnutí se zhodnocením, jak popisovaný rejstřík dokumentů naplňuje Nařízení 1049/2001

⁶⁵ Metodika je inspirována dokumentem Study on ensuring integrated access to publicly available documents from EU institutions, agencies and bodies, dostupným zde: <http://publications.europa.eu/documents/2302054/2303812/Ensuring+integrated+access/b282c2f1-c17c-45bc-bb04-2b16ccb3f166>.

- z pohledu obsahu, tj. zda jsou všechny dokumenty dostupné
- z pohledu formy, tj. jak jsou dostupné pro uživatele, zda má uživatel dostatek možností, jak dokumenty nalézt atd.

Vzhledem k tomu, že někdy nelze toto hodnocení provést jednoznačně ANO/NE, použiji bodové hodnocení: 0 bodů = nejhůře, 5 bodů = nejlépe

Aby se následující popis rejstříků dokumentů nestal nepřehledným, budu jej provádět bez ohledu na jazykové verze dokumentů (překlady primární jazykové verze dokumentu, kterou je typicky angličtina, do jiných jazyků). Tedy pokud dokument existuje v jedné nebo 23 jazykových verzích, je to pro účely popisu rejstříků dokumentů stále jeden dokument. Informace o jazykových verzích budu tedy uvádět jen doplňkově.

Před vlastním popisem rejstříků dokumentů definuji několik základních pojmů.

Informační systém

Informační systém pro účely této práce charakterizují (s využitím definice pojmu⁶⁶) jako soustavu informací a procesů pracujících s těmito informacemi provozovaný evropskou institucí prostředky informačních technologií. Informační systémy mohou poskytovat různé služby různým skupinám uživatelů. Skupinou uživatelů zde mohou být např. interní zaměstnanci instituce, veřejnost atd., kde interním zaměstnancům poskytuje typicky informační systém širší služby než veřejnosti.

Instituce může provozovat jeden nebo více informačních systémů. S velkou mírou zjednodušení by se dalo říci, že informační systémy evropských institucí poskytují své služby prostřednictvím webových stránek.

Rejstřík dokumentů

Rejstřík dokumentů je konkrétní částí informačního systému, jehož úkolem je služba zpřístupňování dokumentů uložených v informačním systému. Služba zpřístupňování dokumentů může být provedena různě – od jednoduchého seznamu dokumentů po pokročilé vyhledávací systémy.

Dokument

Pro účely analýzy rejstříků dokumentů potřebuji ohraničit poměrně široký pojem dokument. Vyjdu z definice navržené v připravované revizi Nařízení 1049/2001 (viz kapitola 1.3.2.2) a ohraničím pojem dokument následujícími třemi podmínkami, které všechny musí být splněny:

⁶⁶ ŠEDIVÝ, Vladimír. *Pojem informačního systému* [online]. [cit. 2017-04-12]. Dostupné z: <http://www.fi.muni.cz/~smid/mis-infsys.htm>.

1. Je obsahovým a zpravidla textovým sdělením původce dokumentu (např. autora), vytvořeným s konkrétním komunikačním záměrem (konkrétnímu adresátovi nebo adresátům), jehož obsah a forma jsou určeny danými pravidly legislativních procesů.
Je zveřejněn v rejstříku dokumentů v digitální formě, kde je popsán prostřednictvím metadat (informací o dokumentu) určujících jeho kontext.
2. Je neměnný v čase. Každá případná změna vede k vytvoření nové a příslušně označené verze, která je fyzicky reprezentována nově zveřejněným dokumentem (s novým názvem a nově specifikovanými metadaty).

Typický příklad dokumentu je soubor ve formě souborové přílohy ve formátu PDF, zveřejněný na konkrétním místě v konkrétním rejstříku konkrétní instituce (případně v interinstitucionálním informačním portálu EUR-Lex), přičemž vlastnosti a souvislosti dokumentu jsou popsány metadaty (např. autor, datum vytvoření nebo datum publikace). Jako takový tedy splňuje všechny tři výše uvedené podmínky.

Oproti tomu např. webová stránka obsahující výsledky vyhledávání vyvolaného uživatelem a jeho požadavky není dokumentem, neboť je závislá na okamžiku, kdy byl takový seznam výsledků vytvořen a nespĺňuje tedy třetí z uvedených podmínek.

Metadata – informace o dokumentu

Při analýze rejstříků dokumentů rozdělím metadata, tedy data popisující dokument (tj. informace o dokumentu) na tři skupiny: atribut, slovník, asociace.

Atribut dokumentu

Atribut dokumentu je popis určité vlastnosti dokumentu (tedy metainformace), která má pro uživatele význam pouze ve spojení s popisovaným dokumentem. Na rozdíl od pojmů slovníku nemá svébytný a vícenásobně použitelný význam.

Příkladem atributu dokumentu je datum publikace, číslo jednací, spisová značka apod.

Slovník

Slovník je organizovaný a pojmenovaný soubor pojmů (někdy také nazývaných koncept), vytvořený pro specifický účel. Na rozdíl od atributu mají pojmy slovníku svébytný význam nezávislý na dokumentech.

Pojmy *slovníků* jsou přiřazovány k *dokumentům*, tímto způsobem poskytují informace o něm, a tedy tvoří nebo spolutvoří kontext dokumentů. Příkladem *slovníku* je seznam typů dokumentů na

informačním portálu EUR-Lex⁶⁷. Například skutečnost, že dokument je směrnice, je reprezentována přiřazením konceptu *směrnice* ze slovníku k dokumentu.

V uživatelských rozhraních *rejstříků dokumentů* jsou *slovníky* využívány pro zpřesnění výsledků vyhledávání a typicky reprezentovány roletovou nabídkou, zatržítka nebo přepínači ve vyhledávacích formulářích nebo „klikacím“ seznamem tzv. *fazetovými filtry* v *seznamu výsledků*⁶⁸.

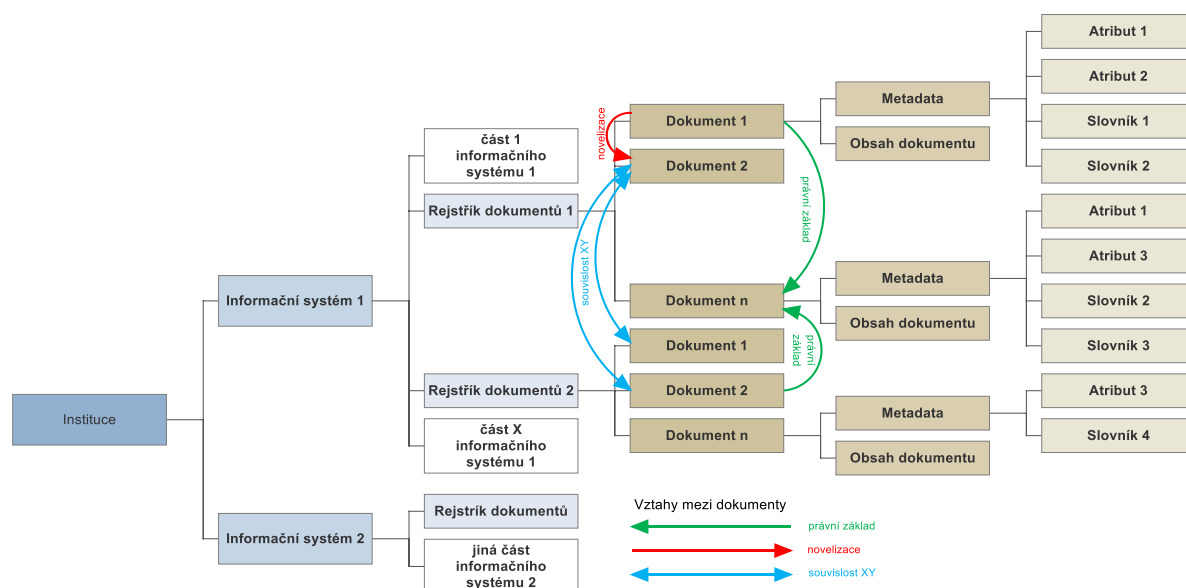
Vztahy mezi dokumenty

Vztahy mezi dokumenty jsou zachyceny prostřednictvím pojmenovaných souvislostí mezi dokumenty - typicky odkaz umožňující přejít na související dokument.

Příkladem může být např. odkaz na novelizující dokument, odkaz na dokument je právním základem zobrazeného dokumentu apod.

Základní pojmy ve vzájemných souvislostech

Na obrázku č. 3 jsou výše definované základní pojmy znázorněny ve vzájemných souvislostech.



Obrázek 3: Základní pojmy ve vzájemných souvislostech

⁶⁷ Typy dokumentů na stránkách EUR-Lex. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/content/tools/TableOfSectors/types_of_documents_in_eurlex.html.

⁶⁸ Příklad využití slovníků pro zpřesnění výsledků hledání v informačním systému EUR-Lex, vyhledání pojmu *rejstřík dokumentů*: <http://eur-lex.europa.eu/search.html?text=rejst%C5%99%C3%ADk%20dokument%C5%AF&scope=EURLEX&type=quick&lang=cs>.

3.2 Informační systémy institucí účastných na ŘLP

V této podkapitole zmapuji informační systémy podílející se na zveřejňování dokumentů řádného legislativního postupu, který má mezi všemi legislativními postupy majoritní postavení. Pořadí volím podle toho, jak se informační systémy na ŘLP podílejí:

Informační systémy přímo se podílející na ŘLP

1. Informační systém Komise
2. Informační systém Parlamentu
3. Informační systém Rady
4. Interinstitucionální informační systém EUR-Lex (se zvláštním postavením vzhledem ke zveřejňování vybraných dokumentů z ostatních informačních systémů)

Informační systémy, které se na ŘLP podílejí nepřímo

5. Informační systém Výboru regionů
6. Informační systém Evropského hospodářského a sociálního výboru

Informační systémy s vlivem na zveřejňování dokumentů

7. Informační systém soudního dvora Evropské unie
8. Informační systém Evropského ombudsmana

V rámci každého informačního systému dle metodiky zavedené v předchozí podkapitole rámcově popíši rejstříky dokumentů, ve kterých jsou zveřejňovány dokumenty představující výstupy nebo mezivýstupy konkrétních legislativních procesů.

3.2.1 Informační systém Komise

Komise je výkonný orgán Evropské unie a zastupuje její zájmy jako celku. Navrhuje nové právní předpisy Evropské unie a zajišťuje jejich řádné uplatňování. Je jedním ze 7 orgánů Evropské unie.

Informační systém Komise je české jazykové verzi k dispozici na adrese http://ec.europa.eu/index_cs.htm a poskytuje následující hlavní rejstříky dokumentů:

1. Rejstřík dokumentů Komise obsahuje dokumenty vytvořených, připravených nebo obdržенých Komisí nebo jejími orgány
2. Rejstřík projednávání ve výborech obsahuje dokumenty vztahující se k práci výborů tvořených zástupci členských států Evropské unie, kterých účelem je asistovat Komisi v implementaci evropské legislativy

3. Rejstřík expertních skupin Komise mapuje aktivity expertních konzultačních skupin pomáhajících Komisi při přípravě legislativních návrhů, přičemž výstupní dokumenty z práce těchto skupin zde nejsou zveřejňovány ani systematicky, ani kompletně.

Kromě těchto hlavních rejstříků dokumentů obsahuje informační systém Komise řadu dalších aplikací a databází, které však nelze pokládat za rejstříky dokumentů ve smyslu definice dle kapitoly 3.1 a z popisu je vyloučím.

3.2.1.1 Rejstřík dokumentů Komise

Základní charakteristika

Rejstřík dokumentů Komise (RDEK) obsahuje množství dokumentů, z nichž největší část je legislativních. Kromě legislativních dokumentů jsou zde také dokumenty dalších kategorií (např. zápisy ze schůze Komise či programy jednání).

Přístup veřejnosti k dokumentům

Česká jazyková verze RDEK je dostupná na této adrese:

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=search>.

Časové rozmezí zveřejněných dokumentů

RDEK byl uveden do provozu od 1. ledna 2001. První dokument je pak datován 12.1.2001.

Počet zveřejněných dokumentů

K říjnu 2016 bylo v RDEK zveřejněno 64 000 dokumentů v konečné verzi a 230 000 dokumentů ve všech verzích (tedy včetně verzí pracovních).

Způsob zveřejnění obsahu dokumentů

Konkrétní dokument v RDEK je k dispozici prostřednictvím seznamu výsledků získaného na základě dotazu zadaného do vyhledávacího formuláře. Je možný i prázdný dotaz bez podmínek, jehož výsledkem je seznam všech dokumentů.

Každý dokument je v seznamu výsledků reprezentován referenčním číslem dokumentu, odpovědným útvarem, datem zveřejnění, názvem, odkazem na souborovou přílohu dokumentu ve formátu PDF a odkazem na verzi dokumentu zveřejněnou na EUR-Lex (pokud existuje).

Zjistila jsem tato metadata:

Slovník „Typy dokumentů“:

Zahrnuje dokumenty následujících typů:

- COM – legislativní návrh Komise, zprávy, přípravné dokumenty a dokumenty, zachycující komunikaci s Radou, Parlamentem či jiným orgánem

- C – dokumenty, které se týkají úředních nástrojů, za něž nese Komise plnou zodpovědnost
- SWD – pracovní dokumenty zaměstnanců Komise
- JOIN – dokumenty Komise a Vysokého představitele pro zahraniční a bezpečnostní politiku
- OJ – programy jednání Komise
- PV – zápisy ze schůzí Komise
- SEC – jiné dokumenty nezařaditelné do předchozích

Při práci s jednotlivými typy dokumentů jsem nerozpoznala, že by v rámci některého typu byly přítomny dokumenty z neformálních dialogů.

Slovník „Odpovědný útvar“

Je složen z 61 položek, které jsou analogické organizačním strukturám Komise, tedy Generálním ředitelstvím a ostatním subjektům řízených Komisí, ale také jiným organizačním strukturám Evropské unie.

Atributy: referenční číslo dokumentu, datum dokumentu, verze, identifikace postupu

Nezjistila jsem žádné vztahy mezi dokumenty.

Shrnutí

Práce s RDEK je jednoduchá a intuitivní, pokud uživatel přesně ví, co hledá. Tedy, pokud zná konkrétní referenční číslo dokumentu, které je však třeba zjistit jiným způsobem, RDEK k němu nenavádí ani jinak s jeho nalezením nepomáhá (např. dobrým vyhledáváním v plných textech).

Naplnění Nařízení 1049/2001:

- z pohledu obsahu: 4 (odebrán bod za nedostupnost dokumentů neformálních dialogů)
- z pohledu formy: 3

3.2.1.2 *Rejstřík projednávání ve výborech*

Základní charakteristika

Komise je často pověřena prováděním právních předpisů EU. Prováděcí právní akty vznikají za asistence výborů, v nichž zasedají zástupci členských států. Je aplikován soubor postupů, v němž země EU kontrolují, jak Komise provádí právní předpisy EU. Tento soubor postupů je také nazýván výrazem *komitologie*.

Z pohledu dokumentů je výsledkem Rejstřík projednávání ve výborech (RPVV), který obsahuje informace a dokumenty týkající se činnosti těchto výborů, včetně všech dokumentů zaslaných Parlamentu pro informaci či k posouzení.

Přístup veřejnosti k dokumentům

Česká jazyková verze RPVV je dostupná na této adrese:

<http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=Search.Search>.

Časové rozmezí zveřejněných dokumentů

RPVV byl uveden do provozu v roce 2008. První dokument je pak datován 1.4.2008.

Počet zveřejněných dokumentů

K říjnu 2016 bylo v RPVV zveřejněno 48 000 dokumentů v 12 000 spisech. Roční přírůstek je přibližně 7 000 dokumentů.

Způsob zveřejnění obsahu dokumentů

Konkrétní dokument v RPVV je k dispozici prostřednictvím seznamu výsledků získaného na základě dotazu zadaného do vyhledávacího formuláře. Je možný i prázdný dotaz bez podmínek, jehož výsledkem je seznam všech dokumentů.

Přístup k dokumentům je volný, některé dokumenty jsou však k dispozici pouze na základě žádosti.

Zjistila jsem tato metadata:

Slovník „Typy dokumentů“:

Obsahuje tyto typy: program jednání, zápis ze zasedání, návrh prováděcího opatření, zápis z hlasování, upomínka, jiné.

Slovník „Odpovědný útvar“

Je složen ze 30 položek, ve kterých je 26 generálních ředitelství a 4 jiné organizační entity podřízené Komisi.

Slovník „Výbory“

Zahrnuje 451 položek, z kterých je 327 aktuálně činných, a zbytek jsou již nečinné výbory.

Slovník „Základní akty“

Zahrnuje přibližně 700 položek – aktů, které ve svém textu zmocnili Komisi k vytvoření výboru. Každý výbor má ve své působnosti nejméně jeden akt ze zmíněných 700.

Atributy (zmiňuji jen vybrané): kód dokumentu, datum jednání výboru, stav dokumentu

Nezjistila jsem žádné vztahy mezi dokumenty.

Shrnutí

Práce s RPVV je složitá. Uživatel musí být detailně seznámen s principy komitologie. A ani pak zřejmě není jisté, že funkčnost RPVV uživateli umožní nalézt to, co hledá. Chybí jakékoliv

propojení se RDEK, z dokumentu zveřejněném v RDEK se tedy nelze dostat na relevantní dokumenty v RPVV a naopak. RPVV je tak zřejmě určen pro profesionální uživatele zapojené do procesů komitologie, kteří pracují se určitým předem známým souborem dokumentů.

Naplnění Nařízení 1049/2001:

- z pohledu obsahu: 4
- z pohledu formy: 1

3.2.1.3 *Rejstřík dokumentů expertních skupin Komise*

Základní charakteristika

Rejstřík expertních skupin Komise (RDES) zřídila Komise, aby byla zajistila transparentnost skupin odborníků nápomocných Komisi s přípravou aktů v přenesené pravomoci a prováděním právních předpisů. Rejstřík obsahuje dokumenty expertních skupin a poradních subjektů, které Komise spravuje a financuje.

Přístup veřejnosti k dokumentům

Česká jazyková verze RDES je dostupná na této adrese:

<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=search.search&searchType=advanced>.

Časové rozmezí zveřejněných dokumentů

RPVV byl uveden do provozu v roce 2005. První dokument je pak datován 10.1.2005.

Počet zveřejněných dokumentů

K říjnu 2016 bylo v RDES zveřejněno přibližně 6 500 dokumentů.

Způsob zveřejnění obsahu dokumentů

Konkrétní dokument v RDES je k dispozici prostřednictvím seznamu výsledků získaného na základě dotazu zadaného do vyhledávacího formuláře. Výsledkem je seznam expertních skupin odpovídajících hledání. V rámci expertních skupin je pak dostupný seznam jí vytvořených dokumentů.

Přístup k dokumentům je volný.

Zjistila jsem tato metadata:

Slovník „Typy dokumentů“:

Obsahuje tyto typy: pozvánka, program jednání, zápis z jednání, shrnutí, prezentace, studie

Slovník „Expertní skupiny“

Je složen z 841 položek, z kterých je 787 konkrétně nebo obecně pojmenovaných expertních skupin a 54 jiných, expertním skupinám podobných entit.

Slovník „Odpovědný útvar“

Je složen ze 32 položek, v kterých je 26 generálních ředitelství a 6 jiných organizačních entit podřízených Komisi.

Slovník „Politiky“

Zahrnuje 59 položek – oblastí působnosti expertních skupin.

Slovník „Úkoly“

Zahrnuje 64 položek – úkolů definovaných pro jednu či více expertních skupin.

Slovník „Členové skupin“

Počet položek nelze bez vyvinutí extrémního úsilí zjistit. Obsahuje však detailní profily institucionálních i individuálních členů expertních skupin.

Atributy

Atributy, které jsem zjistila, se týkají pouze expertních skupin, nikoliv jimi vytvořených dokumentů, např. datum začátku činnosti skupiny nebo datum poslední aktualizace.

Nezjistila jsem žádné vztahy mezi dokumenty.

Shrnutí

Práce s RDES je (podobně jako práce s RPVV) složitá. RDES je tak také zřejmě určen zejména jako nástroj pro profesionální uživatele aktivně zapojené do konzultačního procesu – tedy členy expertních skupin, a nikoliv pro veřejnost.

Naplnění Nařízení 1049/2001:

- z pohledu obsahu: 3
- z pohledu formy: 1

3.2.2 Informační systém Parlamentu

Parlament je složen ze 751 přímo volených poslanců z 28 členských států Evropské unie a v tomto smyslu přímo reprezentuje občany Evropské unie. Přijímá spolu s Radou právní akty v řádném legislativním procesu a vykonává dohled nad dalšími orgány a institucemi EU. Je jedním ze 7 orgánů EU.⁶⁹

Informační systém Parlamentu je v české jazykové verzi k dispozici na adrese <http://www.europarl.europa.eu/portal/cs> a poskytuje následující hlavní (tedy relevantní k obsahu této práce) *rejstříky dokumentů*:

⁶⁹ O Parlamentu. Evropský parlament [online]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/cs/20150201PVL00004/Legislativn%C3%AD-pravomoci>.

1. Rejstřík dokumentů Parlamentu obsahuje dokumenty vytvořených, připravených nebo obdržených Parlamentem nebo jeho dílčími složkami.
2. Legislative Observatory je nástrojem pro monitorování rozhodovacích procesů Parlamentu, obsahuje procesní informace o legislativních postupech (název uvádím v angličtině, protože česká verze není k dispozici).
3. IPEX, tedy meziparlamentární systém výměny informací je systémem pro vzájemnou výměnu dokumentů mezi národními parlamenty a Parlamentem.

Kromě hlavních rejstříků dokumentů existuje v rámci informačního systému Parlamentu řada dalších rejstříků např. Komise⁷⁰, Plenární zasedání⁷¹, Seznam europoslanců⁷², Delegace⁷³ atd. Dokumenty v těchto rejstřících dostupné jsou však typicky odkazy do výše zmíněných hlavních rejstříků, a proto je z dalšího popisu vyloučím.

3.2.2.1 Rejstřík dokumentů Parlamentu

Základní charakteristika

Veřejný rejstřík dokumentů Parlamentu (dále jen RDEP) obsahuje zejména legislativní dokumenty, které byly vytvořeny nebo obdrženy v průběhu procesů přijímání aktů.

Přístup veřejnosti k dokumentům

Česká jazyková verze RDEP je veřejnosti dostupná na adrese:

<http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simpleSearchHome.htm?language=CS>

Nutno podotknout, že přestože je RDEP zásadním dokumentovým rejstříkem, přístup k němu není nijak zřetelně označen (např. na titulní stránce informačního systému EP). Uživatel tedy musí vědět, že RDEP existuje a cíleně jej dohledat např. prostřednictvím odkazu z horní lišty domovské stránky „Jsme tu pro Vás“ a pak v záložce „Kde hledat podrobnější informace“, případně z jiných míst.

Časové rozmezí zveřejněných dokumentů

RDEP byl uveden do provozu 3. prosince 2001. Od té doby jsou zveřejněny všechny dokumenty. V RDEP lze však dohledat i vybrané starší dokumenty od roku 1991.

Počet zveřejněných dokumentů

K říjnu 2016 bylo v RDEP zveřejněno 620 000 dokumentů. Přibližně 2/3 jsou k dispozici také v jazyce francouzském a německém. Do jazyka českého je přeloženo přibližně 40 % dokumentů.

⁷⁰ [European Parliament – Committees.](#)

⁷¹ [European Parliament – Plenary.](#)

⁷² [European Parliament – Members of Parliament \(MEPs\).](#)

⁷³ [European Parliament – Delegations.](#)

Způsob zveřejnění obsahu dokumentů

Konkrétní dokument v RDEP je k dispozici jako odkaz ze seznamu výsledků získaného na základě konkrétního dotazu zadaného do vyhledávacího formuláře ve formě souborové přílohy. Formáty souborů jsou zejména PDF a částečně také Word.

Každý dokument je v seznamu výsledků reprezentován kromě názvu také typem, referenčním číslem dokumentu a datem dokumentu. Zjistila jsem tato metadata:

Slovník „Typy dokumentů“:

Typům dokumentů je v RDEP věnována zvláštní pozornost. Prostřednictvím odkazu <http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/typedoc.htm?language=CS> jsem zjistila, že

- celkově je v tomto slovníku 206 pojmů uspořádaných stromově, z nichž
 - 45 pojmů je využito pouze k vnitřní organizaci slovníku
 - 161 pojmů je přímo využito k určení typů dokumentů, z toho:
 - 37 pojmů bylo použito více než pro 1000 dokumentů
 - 24 pojmů nebylo použito ani jednou za celou historii RDEP
 - průběžně v čase vznikají nové typy dokumentů
 - od roku 2015 (tedy od 8. volebního období EP) bylo použito 78 pojmů
 - 59 pojmů nebylo od roku 2015 použito ani jednou

Tento přehled ukazuje, že EP v každém volebním období přizpůsobuje své aktivity odlišným prioritám a způsobům výkonu své práce.

Žádný z výše rámcově popsané bohaté škály typů dokumentů v RDEK není nositelem dokumentů z neformálních dialogů.

Slovník „Orgány“

Je složen z 235 položek odpovídajících organizační struktuře EP, ale také i ostatních orgánů EU, které dokumenty k jednáním EP předkládají. Jejich seznam byl získán na základě oficiálního dotazu prostřednictvím formuláře na stránkách informačního systému EP.

Slovník „Autoři“

Slovník autorů je seznamem jednotlivých členů EP (europoslanců) přes všechna volební období od zřízení rejstříku, tedy pro období 5.-8.⁷⁴ s možností výběru konkrétního volebního období. Dokument v RDEP může nebo nemusí mít přiřazeného autora, případně více autorů.

⁷⁴ Seznam členů EP je k dispozici prostřednictvím odkazu:
<http://www.europarl.europa.eu/meps/cs/directory.html?filter=all>.

Slovník „Témata dokumentů“

Slovník témat dokumentů je využit pro popis tematizaci dokumentů. Je využit mnohojazyčný tezaurus Evropské unie s názvem EuroVoc.⁷⁵

Atributy: datum vytvoření dokumentu, datum přijetí dokumentu, datum publikace, datum události, odkazy jazykové verze dokumentu, řada referencí a kódů: referenční kód RDEP, identifikace legislativního postupu, různé typy spisových značek

Dokumenty v rámci rejstříku jsou mezi sebou provázány, odkazy na dokumenty v externích zdrojích (např. EUR-Lex či RDEK) jsem nezjistila.

Shrnutí

Práce s RDEP je rychlá, ale složitější při detailnější práci s výše zmíněnými metadaty a vyžaduje praxi. Toto tvrzení dokládám absencí popisů jednotlivých popisů (např. typy dokumentů), kde se uživatel musí často jen domnívat jejich význam. Stejně jako v předchozích případech tedy platí, že pokud uživatel přesně ví, jaký dokument hledá (např. referenční kód), nalezne jej. Celkově tedy RDEP působí spíše dojmem, že je určen pro interní uživatele z EP, než pro širší veřejnost.

Naplnění Nařízení 1049/2001:

- z pohledu obsahu: 4 (odebrán bod za nedostupnost dokumentů neformálních dialogů)
- z pohledu formy: 3

3.2.2.2 *Legislative Observatory*

Základní charakteristika

Legislative Observatory je databází, jejíž prostřednictvím lze sledovat rozhodovací procesy EU s primárním důrazem na roli Parlamentu. Jsou zde publikovány komplexní záznamy o probíhajících i uzavřených legislativních postupech.

Přístup veřejnosti

Databáze Legislative Observatory (dále jen LOEP) je veřejnosti plně dostupná na adrese: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do>, pouze však v jazyce anglickém a francouzském.

Časové rozmezí zveřejněných záznamů

LOEP byla uvedena do plného provozu v roce 1994, tedy během 4. volebního období. Výběrově jsou dostupné i některé starší dokumenty před rokem od roku 1972.

⁷⁵ EuroVoc má k dispozici své informační stránky na adrese <http://eurovoc.europa.eu/drupal/?q=cs/navigation&cl=cs>.

Počet záznamů

K říjnu 2016 byly v LOEP zveřejněny informace o ca 14 600 legislativních postupech.

Způsob zveřejnění obsahu dokumentů

Hledání v LOEP je dostupné na adrese

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/search/search.do?searchTab=y>.

Výsledkem je záznam se souhrnem všech informací o legislativním postupu, tedy od návrhu, přes stanoviska pozměňovací návrhy, jejich projednávání, po hlasování a konečné dokumenty.

Existují různé způsoby získání výsledku:

- přesné – prostřednictvím zadání interinstitucionálního čísla legislativního postupu, je-li známo, ve tvaru YYYY/NNNN(PPP), kde
 - YYYY udává rok
 - NNNN udává číslo legislativního procesu v daném roce
 - PPP udává typ legislativního procesu⁷⁶
(např. pro řádný legislativní postup RRRR/NNNN(COD), kde RRRR je rok, NNNN je číslo postupu a zkratkou COD je zkratka řádného legislativního postupu) nebo číslo předpisu vyhlášeného v Úředním věstníku
- postupné – postupným zpřesňováním seznamu prostřednictvím filtrů založených na metadatech (slovnících), např. volební období, roky, stav postupu, parlamentní zpravodaj, frakce, orgány a řada dalších

Všechny dokumenty v LOEP jsou pravděpodobně dostupné i v RDEP (pravděpodobně proto, že všechny dokumenty z LOEP jsem sice našla i v RDEP, nemohu to však tvrdit na 100%). Vyhledané dokumenty se zobrazují odlišným způsobem (stejně dokumenty mají jiné adresy), lze tedy pravděpodobně tvrdit, že LOEP a RDEP nejsou propojeny.

Shrnutí

LOEP je nástrojem pro pokročilé uživatele zorientované v principech legislativních procesů EU, a nikoliv nástrojem pro širokou veřejnost. Poskytuje zřetelně a podrobně informace o průběhu rozhodovacích procesů EP, a v tomto smyslu je neodmyslitelnou součástí práva veřejnosti na přístup k dokumentům. Problémem ovšem je nepropojenost s RDEP, není zřetelné, který způsob pro získání dokumentu, v které situaci použít.

⁷⁶ INTERINSTITUTIONAL PROCEDURE HTML EXPORT. Úřad pro publikace [online]. [cit. 2017-03-19]. Dostupné z: <http://publications.europa.eu/mdr/resource/authority/procedure/html/legislativeprocedures-cs.html#description>.

Naplnění Nařízení 1049/2001:

- z pohledu obsahu: 5
- z pohledu formy: 3

3.2.2.3 *Meziparlamentární systém výměny informací IPEX*

Základní charakteristika

Meziparlamentární systém výměny informací (Interparliamentary Exchange) IPEX (dále jen IPEX) je platformou pro vzájemnou výměnu informací mezi národními parlamenty a Parlamentem v oblastech spojených s aktivitami EU, zejména v rámci Lisabonské smlouvy. V IPEX jsou publikovány klíčové dokumenty legislativních postupů a k nim stanoviska národních parlamentů (skrutinia).

Přístup veřejnosti

Česká (byť ne zcela dokonale lokalizovaná) jazyková verze IPEX je veřejnosti dostupná na adrese: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do?appLng=CS>.

Hledání v dokumentech pak na této adrese: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>.

Časové rozmezí

Dokumenty v IPEX začaly být zveřejňovány v roce 2001, současně s RDEP.

Počet zveřejněných záznamů a dokumentů

K říjnu 2016 bylo v IPEX zveřejněno přibližně 74 000 záznamů. V prvních letech byly přírůstky nízké, až přibližně od roku 2006 se počet ročně zveřejněných záznamů ustálil na čísle 5-7 000 ročně. Počty dokumentů v rámci těchto záznamů se mi nepodařilo zjistit, odhaduji však, že jsou v desítkách násobků zveřejněných záznamů.

Způsob zveřejnění obsahu dokumentů

Konkrétní dokument v IPEX je k dispozici jako odkaz ze seznamu výsledků získaného na základě konkrétního dotazu zadaného do vyhledávacího formuláře v záznamu s odkazem na jednotlivé dokumenty. Ty jsou buď ve formě souborové přílohy, nebo ve formě odkazu do systému EUR-Lex nebo do informačních systémů národních parlamentů členských států.

Výsledky získané hledáním lze dále zpřesňovat prostřednictvím metadat (slovníků). Zjistila jsem používání těchto slovníků:

- Kód legislativního postupu (COD, SEC, NLE, CNS, APP)
- Téma (použit EuroVoc)
- Orgán (komory národních parlamentů)
- Výsledky skrutinií v národních parlamentech

Každý záznam v seznamu výsledků je reprezentován referenčním kódem postupu a názvem. V rámci záznamu jsou k dispozici související dokumenty z institucí EU a národních parlamentů.

Shrnutí

IPEX je nedílnou součástí systému zveřejňování dokumentů Parlamentu. Práce s ním je však opět zcela jež s předchozími rejstříky RDEP a LOEP a jakékoliv propojení s nimi se mi nepodařilo zjistit. IPEX, stejně tak jako RDEP i LOEP vyžaduje znalého a zorientovaného uživatele, který musí mít zcela přesné podklady k tomu, co hledá. Jinak se ztratí.

Naplnění Nařízení 1049/2001:

- z pohledu obsahu: 5
- z pohledu formy: 3

3.2.3 Informační systém Rady Evropské unie a Evropské rady

Rada Evropské unie a Evropská rada jsou dva ze sedmi základních orgánů Evropské unie. Rada Evropské unie zastupuje vlády členských států EU a společně s Parlamentem přijímá návrhy právních předpisů, předložené Komisí. Evropská rada reprezentuje hlavy států nebo předsedy vlád členských států EU. Vydává rozhodnutí o obecných politických prioritách a důležitých iniciativách.

Společný informační systém Rady Evropské unie a Evropské rady je v české jazykové verzi k dispozici na adrese <http://www.consilium.europa.eu/cs>. Vzhledem k tomu, že Evropská rada nedisponuje legislativními pravomocemi, bude se dále zabývat jen informačním systémem Rady Evropské unie. Ten disponuje řadou různých nástrojů a aplikací, z nichž následující tři naplňují charakteristiku rejstříku dokumentů:

1. Veřejný rejstřík dokumentů Rady obsahující dokumenty buď vytvořené Radou, nebo obdržené od jiných institucí jako podkladové materiály.
2. Archiv historických dokumentů Rady⁷⁷, jehož účelem je shromáždění digitalizovaných faksimilií mikrofiší starších 30 let – vzhledem k tomu, že jeho obsahem jsou takto historické dokumenty, nebudu se jím podrobně zabývat
3. Databáze mezinárodních smluv a konvencí⁷⁸ obsahuje formou přehledného katalogu informace o mezinárodních smlouvách uzavřených mezi Evropskou unií a ostatními zeměmi světa – vzhledem k tomu, že k vlastním textům dokumentů je zde odkazováno na EUR-Lex a v této databázi nejsou přímo zveřejněny, nebudu se tímto zdrojem rovněž podrobněji zabývat.

⁷⁷ Dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/archives/search/>.

⁷⁸ Dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/agreements-conventions/>.

3.2.3.1 Rejstřík dokumentů Rady

Základní charakteristika

Veřejný rejstřík dokumentů Rady Evropské Unie (dále jen RDREU) obsahuje nejen dokumenty legislativní povahy. RDREU pokrývá všechny dokumenty Rady podstatné pro legislativní procesy, kterých je Rada účastna.

Přístup veřejnosti k dokumentům

Již na titulní straně informačního systému Rady existuje záložka „Dokumenty a publikace“. Zde je k dispozici rejstřík dokumentů nalézt na výsostném prvním místě, resp.

v českém jazyce na této přímé adrese:

<http://www.consilium.europa.eu/register/cs/content/int/?lang=cs&typ=ADV>

Elektronický přístup k rejstříku je zdarma a není zde potřeba přihlášení. Přibližně 1/3 dokumentů však není přímo dostupná a je to u nich zřetelně uvedeno. O takové dokumenty je možno požádat prostřednictvím elektronického formuláře, popřípadě písemně na adresu generálního sekretariátu Rady. Termín pro vyřízení žádosti je 15 pracovních dnů. V případě zamítnutí žádosti lze zaslat stížnost veřejnému ochránci práv nebo poslat žalobu Tribunálu Evropské unie.

Časové rozmezí zveřejněných dokumentů

RDREU byl uveden do provozu v roce 1999. První zveřejněný dokument je datován 4. ledna 1999.

Počet zveřejněných dokumentů a jejich jazykové verze

Počet zveřejněných dokumentů není zřetelně uveden. Na základě mé konkrétní práce s RDEU odhaduji, že počet dokumentů

- v primární, tedy anglické, jazykové verzi byl k říjnu 2016 mezi 360-370.000
- počet všech jazykových verzí těchto dokumentů je přibližně 2.500.000
- počet dokumentů každým rokem narůstá o 8-10 %.

Způsob zveřejnění dokumentů

Konkrétní dokument v RDREU je k dispozici jako odkaz ze seznamu výsledků získaného na základě konkrétního dotazu, zadaného do vyhledávacího formuláře ve formě souborové přílohy zejména ve formátu PDF.

Zjistila jsem tato metadata:

Slovník „Typy dokumentů“

Typy dokumentů jsou v rejstříku zobrazeny po rozkliknutí seznamu nabídky „druh dokumentu“. Rejstřík obsahuje v nabídce celkem 28 typů, seřazených podle abecedy. Všechny typy

dokumentů jsou plně využívány (na rozdíl např. od RDEP s řadou nepoužívaných typů). Žádný z typů však neindikuje, že by v něm typy byly zveřejňovány dokumenty z neformálních dialogů.

Slovník „Oblast dokumentu“

Slovník oblastí dokumentu je zobrazen v podobě seznamu oblastí a obsahuje celkem 497 položek, které zachycují různé oblasti operací Rady.

- Země, region, kontinent
- Organizace a jejich členové
- Vztahy mezi zeměmi, organizacemi atd.
- Typy dokumentů
- Politiky
- Důležité dokumenty
- Ekonomické aktivity, problematiky bezpečnosti, občanské služby atd.

Atributy

Stejně jako ve výše popisovaných rejstřících není nikde v RDREU k dispozici seznam používaných metadat typu atribut. Seznam atributů (který je výsledkem mých praktických pokusů práce s RDREU):

- Číslo dokumentu: unikátní kód dokumentu v RDREU.
- Interinstitucionální číslo legislativního postupu.
- Datum dokumentu: určuje den, kdy byl dokument vytvořen, resp. dokončen a připraven k publikaci.
- Datum zasedání: určuje den, v kterém se koná zasedání, pro které je dokument podkladem nebo naopak jeho výstupem.

Dokumenty v rámci RDREU jsou mezi sebou provázány, odkazy na dokumenty v externích zdrojích (RDEK, RDEP, EUR-Lex apod.) jsem nezjistila.

Shrnutí

Práce s RDREU je na první pohled intuitivní. Tento první pohled však klame. Není k dispozici seznam všech dokumentů tak, jak je tomu ve všech výše popisovaných rejstřících. Chybí rovněž pokročilejší zpřesňování výsledků pomocí slovníků. Lze pouze zadat vstupní požadavky do vyhledávacího formuláře a následně dokument vyhledávat mezi zobrazenými výsledky.

Koncepce vyhledávacího formuláře přitom opět předpokládá uživatele dokonale seznámeného jak se strukturou dokumentů REU, tak s detaily fungování RDREU. Není-li uživatel

v tomto směru znalý, má typicky značné problémy nalézt požadované dokumenty. Při práci jsou rovněž častá různá chybová hlášení, s nimiž si občasný uživatel RDREU jen těžko poradí.

Naplnění Nařízení 1049/2001:

- z pohledu obsahu: 4 (odebrán bod za nedostupnost dokumentů neformálních dialogů)
- z pohledu formy: 2

3.2.4 Informační systém EUR-Lex

Informační systém EUR-Lex jsem z pohledu nositele výstupů legislativních procesů popsala v podkapitole 2.2.2. Předmětem této kapitoly bude popis EUR-Lex v kontextu informačních systémů ostatních institucí podílejících se na legislativních procesech (zejména ŘLP), tedy podle metodiky dle podkapitoly 2.1.

Základní charakteristika

EUR-Lex je rozsáhlým a propracovaným informačním systémem. Obsahuje kolekce právních dokumentů řady různých typů – základní smlouvy EU, mezinárodní smlouvy, legislativa, přípravné legislativní dokumenty, dokumenty z rozhodovací činnosti Soudního dvora i soudů členských zemí, interpelací v Parlamentu a informací o implementacích směrnic do národních legislativ a dalších dokumentů⁷⁹. EUR-Lex je také jediným výstupním médiem dokumentů závazného práva vyhlášeného v Úředním věstníku. EUR-Lex kromě dokumentů zveřejňovaných v Úředním věstníku obsahuje (zejména v oblasti přípravných legislativních dokumentů) také dokumenty obsažené rovněž v rejstřících dokumentů ostatních institucí EU.

Kromě toho je na EUR-Lexu zveřejněna řada různých doplňkových aplikací pracujících se zveřejněnými dokumenty, např.

- rejstříky právních předpisů, přípravných aktů, judikatury a mezinárodních smluv v členění podle témat působnosti EU
- shrnutí, tedy anotací nejdůležitějších právních předpisů
- sbírka soudních rozhodnutí JURE shromažďující dokumenty týkající se soudní příslušnosti a uznání a výkonu soudních rozhodnutí ve věcech občanských a obchodních

Základním atributem každého dokumentu je unikátní (tedy neopakovatelný) identifikátor dokumentu, tzv. CELEX číslo, které je analogií čísla předpisu např. ve Sbírce zákonů České

⁷⁹ Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/content/tools/TableOfSectors/types_of_documents_in_eurlex.html.

republiky. Ve stručnosti lze říci, že CELEX číslo udává kolekci dokumentu, typ dokumentu v rámci kolekce, rok vytvoření dokumentu a pořadové číslo v rámci daného typu.

Přístup veřejnosti

EUR-Lex je veřejně přístupný na adrese: <http://eur-lex.europa.eu> ve 23 jazycích EU. Přihlášením pod svým osobní účtem získává uživatel některé doplňkové funkce, které si může navolit podle své potřeby.

Časové rozmezí zveřejněných dokumentů

EUR-Lex zveřejněnými dokumenty pokrývá celé období existence EU od roku 1951. Některé dokumenty jsou i staršího data, a tedy i od odlišných původců, než od institucí EU.

Počet zveřejněných dokumentů

K říjnu 2016 bylo v EUR-Lex zveřejněno přibližně 960 000 dokumentů. Na adrese <http://eur-lex.europa.eu/statistics/statistics.html> je k dispozici aktuální statistika.

Způsob získání dokumentů

Dokumenty v EUR-Lex jsou dostupné dvěma základními způsoby:

1. postupným listováním Úředního věstníku podle roku, řady ÚV, čísla a data
2. prostřednictvím rozsáhlých vyhledávacích možností různých forem – od jednoduchého hledání „pro každého“ až po pokročilé expertní hledání podle všech metadatových nuancí zveřejněných dokumentů.

Výsledkem hledání (způsob č. 2 výše) je vždy seznam výsledků obsahujících kromě názvu základní skupinu metadat – CELEX číslo, datum dokumentu, typ, autora a kolekci, v které je dokument začleněn.

Poznámka k metadatům:

Na rozdíl od ostatních popsaných rejstříků dokumentů disponuje EUR-Lex precizním a transparentně zachyceným popisem všech používaných metadat v rejstříku metadat MDR (Metadata registry)⁸⁰. Z databáze CELLAR lze zjistit, že je používáno přibližně 90 různých slovníků. Jejich rozbor a použití by byl tak rozsáhlý, že by patrně mohl být tématem samostatné

⁸⁰ Dostupné z: <http://publications.europa.eu/mdr/index.html>.

práce, proto se v jejich popisu omezím jen na velmi orientační a nadhledový výčet těch nejpodstatnějších v souvislosti se způsoby získání dokumentu:

- 2 slovníky určující typ a formu dokumentu
- 4 slovníky určující původce dokumentu (instituce/organizace, osoby, země původu)
- 4 slovníky specifikující téma dokumentu, z nichž nejvýznamnější je slovník EuroVoc⁸¹

Mezi ostatními slovníky je rozsáhlá skupina určená pro popis dokumentů zveřejněných v Úředním věstníku a dokumentů soudních rozhodnutí.

Všechny slovníky jsou přeloženy do všech jazyků, takže v konkrétní jazykové verzi dokumentu jsou k dispozici i metadata v daném jazyce.

Velká bohatost je také v metadatech typu atribut – dokumenty jsou popsány např. 14 typy různých dat (samozřejmě ne všechny typy dat jsou relevantní pro všechny typy dokumentů).

Dokumenty jsou mezi sebou provázány bohatou sadou vztahů – např.

- právní základ v příslušné smlouvě, resp. jiných právních předpisech
- změny předpisů – novelizující \leftrightarrow novelizovaný dokument
- předchozí a následující dokument
- ovlivnění dokumentu soudním rozhodnutím
- citační vztahy specifikující ostatní dotčené dokumenty

Dále jsou zveřejněny (v rámci záložky Postup) formou odkazů také odkazy na dokumenty stejného legislativního postupu (se stejnou metainformací interinstitucionálního čísla postupu). Cíle odkazů jsou buď ostatní dokumenty na EUR-Lex nebo v rejstřících dokumentů ostatních institucí.

Celkově však lze říci, že EUR-Lex je (vedle LOEP) jediný rejstřík dokumentů, ve kterém jsem zjistila využití vztahů mezi dokumenty.

Zobrazený dokument

Dokument je zobrazen na základě jeho výběru v seznamu výsledků. Kromě vlastního textu jsou k dispozici:

- ostatní jazykové verze a formáty dokumentu (např. PDF ne Word)
- souhrnně zapsaná metadata
- souhrnná informace o legislativním postupu, jehož je dokument součástí
- stručná anotace pro nejdůležitější právní akty

⁸¹ EuroVoc v české jazykové verzi: <http://eurovoc.europa.eu/drupal/?q=cs>.

Shrnutí

EUR-Lex je komplexním informačním systémem. Možná až tak komplexním, že někdy trpí až „komplexem komplexnosti“, která má za následek ztíženou srozumitelnost zveřejněných informací⁸². Možnosti EUR-Lex jsou však enormní a slogan „Přístup k právu Evropské unie“ mu náleží zcela odůvodněně.

Určitým problémem může být, že

- řada dokumentů zejména z přípravných fází legislativních procesů je zveřejněna jak na EUR-Lex tak v dokumentových rejstřících ostatních institucí podílejících se na legislativních postupech (zejména RDEK, RDEP, RDREU)
- některé dokumenty dostupné v dokumentových rejstřících ostatních institucí na EUR-Lex dostupné nejsou a rozhodně nelze tvrdit, že se jedná o dokumenty nepodstatné

Z pohledu Nařízení 1049/2001 má EUR-Lex rovněž zvláštní postavení. Není v něm totiž nijak zmíněn, a přitom lze konstatovat, že literu i ducha tohoto nařízení naplňuje ze všech rejstříků dokumentů nejlépe. Z pohledu obsahu má EUR-Lex zasloužený nárok na nejvyšší hodnocení. Je však zároveň třeba konstatovat, že zprostředkovává pouze dokumenty poskytnuté ostatními institucemi z jejich rejstříků dokumentů. Nenese tedy ani zásluhu na zveřejnění dokumentů, ani vinu za jejich nezveřejnění.

Naplnění Nařízení 1049/2001:

- z pohledu obsahu: 5
- z pohledu formy: 4

⁸² Příklad labyrintu informací o změnových vztazích dokumentu: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:21994A0103\(52\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:21994A0103(52)).

3.2.5 Informační systém Evropské centrální banky

Evropská centrální banka řídí jednotnou měnu euro a snaží se zajišťovat cenovou stabilitu v EU. Zodpovídá za vytváření a provádění hospodářské a měnové politiky Evropské unie. Je jedním ze 7 orgánů EU.

Informační systém Evropské centrální banky je v českém jazyce dostupný jen z malé části na adrese <http://www.ecb.europa.eu/home/languagepolicy/html/index.cs.html>. V plné podobě je k dispozici jen v jazyce anglickém na adrese <http://www.ecb.europa.eu/home/html/index.en.html>, přičemž řada dokumentů disponuje i českými překlady.

Informační systém Evropské centrální banky obsahuje řadu rejstříky dokumentů. Žádný z nich však není přímo relevantní pro zaměření této práce, neboť není přímo orientován na účast Evropské centrální banky na legislativních procesech, ke kterým může tato dávat podněty. Z tohoto důvodu nebudu v této práci informační systém Evropské centrální banky ani žádný jeho dílčí rejstřík dokumentů popisovat.

3.2.6 Informační systém Evropského účetní dvora

Evropský účetní dvůr provádí kontrolu financí EU. Jeho úlohou je zlepšovat finanční řízení EU a podávat zprávy o vynakládání veřejných prostředků. Je jedním ze 7 orgánů EU.

Informační systém Evropského účetního dvora je v českém jazyce dostupný na této adrese: <http://www.eca.europa.eu/cs/Pages/PublicationSearch.aspx>. Obsahuje výroční zprávy, stanoviska, tiskové zpráv či pracovní programy. Ty vychází jako publikace, některé z nich jsou také opatřeny ISBN/ISSN kódem a jsou k dispozici v internetovém knihkupectví Evropské unie⁸³. Vzhledem k tomu, že Evropský účetní dvůr se přímo nepodílí na legislativním procesu, jeho informační systém rovněž nebudu popisovat.

3.2.7 Informační systém Výboru regionů

Výbor regionů je poradní institucí EU složenou z místních a regionálních volených zástupců ze všech 28 členských států. Komise, Rada a Parlament musejí konzultovat Výbor regionů, pokud předkládají návrh právního předpisu v oblasti, která se týká místních a regionálních samospráv. Jedná se zejména o zdravotnictví, školství, zaměstnanost, sociální politiku, hospodářskou a sociální soudržnost, dopravu, energetiku, změnu klimatu apod. Jakmile Výbor regionů obdrží návrh právního předpisu, připraví a přijme stanovisko, které zašle příslušným orgánům EU.⁸⁴

⁸³ Dostupné z: <https://bookshop.europa.eu/cs/home/>.

⁸⁴ Dostupné z: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/committee-regions_cs.

Informační systém Výboru regionů (dále jen VR) je komplexním webovým portálem s informacemi o aktivitách a událostech VR jako celku i jeho členů samostatně. Česká (nekompletně přeložená) jazyková verze na adrese <http://cor.europa.eu/cs/Pages/home.aspx>. Pro účely mé práce je relevantní rejstřík dokumentů VR.

3.2.7.1 Rejstřík dokumentů Výboru regionů

Základní charakteristika

Rejstřík dokumentů Výboru regionů (dále jen RDVR) obsahuje řadu dokumentů o činnosti VR, včetně stanovisek k právním předpisům.

Přístup veřejnosti k dokumentům

RDVR je k dispozici na adrese <https://dm.cor.europa.eu/corDocumentSearch/Pages/opinionssearch.aspx> přímo jako vyhledávací formulář. Obsahuje jak veřejnou část přístupnou všem, tak uzavřenou část vyžadující přihlášení prostřednictvím účtu, který nelze vytvořit bez schválení. Dokumenty veřejně nepřístupné lze však vyžádat prostřednictvím formuláře.

Časové rozmezí a počet zveřejněných dokumentů

RDVR obsahoval k říjnu 2016 přibližně 27 000 dokumentů, z nichž ca 1500 jsou stanoviska k návrhům právních předpisů a přibližně 10 000 jsou dokumenty Komise (COM dokumenty), které jsou duplicitní s dokumenty zveřejněnými v RDEK. Počet všech jazykových verzí těchto stanovisek je přibližně 24000.

Způsob zveřejnění dokumentů

Konkrétní dokument v RDVR je k dispozici jako odkaz ze seznamu výsledků získaného na základě konkrétního dotazu, zadaného do vyhledávacího formuláře ve formě souborové přílohy zejména ve formátu Wordu.

Zjistila jsem tato metadata, jež lze využít pro zpřesnění výsledků hledání:

- slovníky „Typy dokumentů“, „Číslo spisu“, „Zpravodajové VR“, „Plenární zasedání“
- atributy „Spisová značka“, „Číslo dokumentu“, „Stav dokumentu“, „Datum dokumentu“, „Datum schůze“, „Formát dokumentu“

Shrnutí

Práce s RDVR je na první pohled intuitivní. Na druhý pohled však se zdá být problémem nalézt správný dokument, neboť zde není žádná informace, kterou by bylo možno využít při

nalezení konkrétního stanoviska k právnímu předpisu (např. interinstitucionální číslo legislativního procesu). To navozuje pochybnost o kompletnosti zveřejněných dokumentů

RDVR není v Nařízení č. 1049/2001 zmíněn a není jím tedy nijak vázán. Nelze mu tedy ani vytknout, že právo veřejnosti na přístup k dokumentům je naplněno jen formálně, a nikoliv fakticky z pohledu použitelnosti a dohledatelnosti konkrétních dokumentů.

Naplnění Nařízení 1049/2001:

- z pohledu obsahu: 4
- z pohledu formy: 1

3.2.8 Informační systém Evropského hospodářského sociálního výboru

Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV) je poradní orgán EU složený ze zástupců organizací zaměstnanců, zaměstnavatelů a dalších zájmových skupin. Poskytuje svá stanoviska Komisi, Radě a Parlamentu a působí tedy jako spojovací článek mezi institucemi EU s rozhodovací pravomocí a evropskými občany. EHSV zajišťuje, aby politika a právní předpisy EU respektovaly ekonomickou a sociální situaci a hledá obecně prospěšný konsensus.⁸⁵

Informační systém EHSV je komplexním webovým portálem s informacemi o aktivitách svých členů samostatně.

Česká jazyková verze je dostupná na adrese <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.cs.home>. Pro účely mé práce je relevantní rejstřík dokumentů EHSV.

3.2.8.1 Rejstřík dokumentů Evropského hospodářského a sociálního výboru

Základní charakteristika

Rejstřík dokumentů Výboru regionů (dále jen RDEHSV) obsahuje řadu dokumentů o činnosti VR, včetně stanovisek k právním předpisům.

Přístup veřejnosti k dokumentům

RDEHSV je k dispozici na adrese <https://dm.eesc.europa.eu/EESCDocumentSearch/Pages/opinionssearch.aspx> přímo jako vyhledávací formulář. Obsahuje jak veřejnou část přístupnou všem, tak uzavřenou část vyžadující přihlášení prostřednictvím účtu, který nelze vytvořit bez schválení. Dokumenty veřejně nepřístupné lze však vyžádat prostřednictvím formuláře. Na první pohled je zřejmé, že RDEHSV je svým provedením identický jako RDVR.

⁸⁵ Dostupné z: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-economic-social-committee_cs.

Časové rozmezí a počet zveřejněných dokumentů

RDEHSV obsahoval k říjnu 2016 přibližně 53 000 dokumentů zveřejněných od roku 1991, z nichž asi 5 600 jsou stanoviska k návrhům právních předpisů. Počet všech jazykových verzí těchto stanovisek je přibližně 82 000.

Způsob zveřejnění dokumentů

Konkrétní dokument v RDEHSV je k dispozici jako odkaz ze seznamu výsledků získaného na základě konkrétního dotazu, zadaného do vyhledávacího formuláře ve formě souborové přílohy zejména ve formátu Wordu.

Zjistila jsem tato metadata, jež lze využít pro zpřesnění výsledků hledání:

- slovníky „Typy dokumentů“, „Číslo spisu“, „Zpravodajové VR“, „Plenární zasedání“
- atributy „Spisová značka“, „Číslo dokumentu“, „Stav dokumentu“, „Datum dokumentu“, „Datum schůze“, „Formát dokumentu“

Shrnutí

Vzhledem k identičnosti RDEHSV s RDVR je i toto mé shrnutí identické – na první pohled intuitivní, na druhý pohled však je problémem nalézt konkrétní stanovisko, vzhledem k nepřítomnosti jakéhokoliv záchytného bodu (např. interinstitucionální číslo legislativního procesu).

Naplnění Nařízení 1049/2001:

- z pohledu obsahu: 4
- z pohledu formy: 1

3.2.9 Informační systém Soudního dvora Evropské unie

Základní funkcí Soudního dvora Evropské unie (dále jen SD) je zajistit stejný způsob výkladu a uplatňování a dodržování práva EU ve všech zemích EU. V tomto smyslu se na SD mohou obracet jednotlivci, podniky nebo organizace se žádostí o zásah, pokud se domnívají, že některý orgán EU porušil jejich práva. V kontextu mé práce se jedná o žádosti o zpřístupnění dokumentů z rejstříků dokumentů institucí EU, které nebyly institucemi proaktivně zveřejněny, případně pokud byla žádost o zpřístupnění dokumentu (nebo dokumentů) konkrétní institucí odmítnuta.

3.2.9.1 Rejstřík Soudního dvora Evropské unie – InfoCuria

Základní informace

Veřejný rejstřík InfoCuria (dále jen InfoCuria) je nejdůležitějším veřejným rejstříkem SD. To podtrhuje také jeho přední umístění na webových stránkách Soudního dvora. Poté, co si uživatel zvolí jazyk portálu, je ihned nasměrován na vyhledávání případů.

Přístup veřejnosti k dokumentům

Česká jazyková verze InfoCuria je veřejnosti dostupná na adrese: <http://curia.europa.eu>. Pokročilá verze vyhledávání je pak dostupná na adrese: <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?cid=1133755>.

Přístup k dokumentům v InfoCuria je zdarma a bez přihlášení.

Časové rozmezí zveřejněných dokumentů

Dokumenty, jež InfoCuria zveřejňuje, jsou dohledatelné jednotlivě, ale obecně platí, že jsou vždy součástí nějakého případu. Nejstarší dohledatelný případ je datován do roku 1953. Od tohoto roku počet případů zde dohledatelných stoupá.

Počet zveřejněných dokumentů a jejich jazykové verze

Celkový počet případů k říjnu 2016 je přibližně 35 000. Každý případ se skládá z několika dokumentů (rozsudek, usnesení, posudek, rozhodnutí, stanovisko, názory...). Počet dokumentů na InfoCuria v rámci všech případů je 89 000 (rovněž k říjnu 2016).

Způsob zveřejnění obsahu dokumentů

Konkrétní dokument v InfoCuria je k dispozici jako odkaz ze seznamu výsledků získaného na základě konkrétního dotazu na dokument, případně je k dispozici v rámci „balíčku dokumentů“ patřících ke stejné věci. Dokument je dostupný ve formě „webové stránky“ i ve formátu PDF

Každá věc je doplněna také rozsáhlým souborem metadat. Zjistila jsem tato metadata:

Slovník „Typ kategorie citací“

Případy (popř. dokumenty s nimi svázané) mohou odkazovat ke konkrétním aktům Evropské unie. Slovník se skládá z několika kategorií odkazů:

- smlouva
- nařízení
- směrnice
- rozhodnutí
- judikatura
- jiné

Pro kontext mé práce je tato možnost zajímavá – pokud je ve vyhledávání specifikováno Nařízení 1049/2001, jsou vyhledány věci, resp. dokumenty, v nichž by SD žádán o rozhodnutí ve věci přístupu k dokumentům. K říjnu 2016 nabízela takovýchto věcí InfoCuria 279.

Slovník „Typy dokumentů“

InfoCuria obsahuje dokumenty třech skupin:

1. Dokumenty publikované v elektronické Sbírce rozhodnutí
2. Dokumenty, které nejsou v elektronické Sbírce rozhodnutí publikovány
3. Oznámení v Úředním věstníku

Slovník „Stav věci“

Tento slovník obsahuje dva vstupy:

1. Ukončené věci – obsahuje pouze ukončené věci
2. Projednávané věci – obsahuje právě probíhající nebo odložené věci

Další zjištěné slovníky již jen stručně vyjmenuji:

- *Autor* (3 položky)
- *Soudní kolegium* (49 položek)
- *Soudce zpravodaj* (146 položek)
- *Generální advokát* (51 položek)
- *Země – původ předběžné otázky* (29 položek)
- *Přehled systematického třídění* (1048 položek)
- *Oblast* (182 položek pro rozdělení do smluv)
- *Řízení a výsledek* (27 druhů řízení a 11 druhů výsledku)
- *Stav věci* (2 položky)

Zjištěné atributy:

- číslo věci
- jména účastníků řízení
- Identifikátor ECLI
- období nebo datum vyhlášení/stanoviska/jednání/podání návrhu na zahájení řízení

Vztahy mezi dokumenty

Bráno z pohledu jednotlivých případů, InfoCuria obsahuje interní odkazy uvnitř systému na relevantní dokumenty, které jsou součástí dřívější fáze procesu. Pokud je např. řízení již uzavřeno

a konečný rozsudek je dostupný, InfoCuria obsahuje také odkaz na názor generálního advokáta i na konečný rozsudek.

Dokumenty na InfoCuria jsou pak také opatřeny odkazem na EUR-Lex. V případě, že je dokument již publikován v Úředním věstníku, obsahuje také odkaz na EUR-Lex. Pokud je během řízení odkazováno na předpisy EU, dokument obsahuje na dané ustanovení odkaz.

Shrnutí

Práce s InfoCuria je rychlá a přehledná. Umožňuje např. snadné dohledání rozhodnutí vztahujících se k Nařízení 1049/2001, jak bylo vysvětleno výše. Samozřejmě je stejně, jako v předchozích případech, nutno podotknout, že práce s InfoCuria předpokládá znalé uživatele, kteří ví, co a proč hledají.

Byť InfoCuria není v Nařízení 1049/2001 explicitně zmíněna, musím konstatovat, že jeho instrukce splňuje jak po formální i faktické stránce.

Naplnění Nařízení 1049/2001:

- z pohledu obsahu: 5
- z pohledu formy: 4

3.2.10 Informační systém Evropského veřejného ochránce práv

Evropský veřejný ochránce práv (dále jen EVOP) prošetřuje stížnosti na administrativní pochybení institucí a dalších subjektů EU. Stížnosti mohou podávat občané a rezidenti členských států EU, sdružení a podniky se sídlem v některé zemi EU. V kontextu mé práce je tento informační systém relevantní v tom smyslu, že řeší stížnosti na neúplné poskytnutí informací, resp. na odmítnutí informace poskytnout.

3.2.10.1 Rejstřík případů Evropského veřejného ochránce práv

Základní informace

Rejstřík případů Evropského veřejného ochránce práv (dále jen RPEVOP) je nejdůležitějším rejstříkem dokumentů v rámci informačního systému EVOP. Poskytuje komplexní přístup k dokumentům případů v rejstříku.

Přístup veřejnosti k dokumentům

Česká jazyková verze RPEVOP je veřejnosti dostupná na adrese: <https://www.ombudsman.europa.eu/cases/advancedsearch.faces>, kde jsou zobrazeny aktuální případy a dokumenty. Odkaz na vyhledávání je zřetelně přítomen.

Přístup k dokumentům v InfoCuria je zdarma a nevyžaduje přihlašování.

Časové rozmezí zveřejněných dokumentů

Dokumenty v RPEOVP jsou zveřejňovány od roku 1995.

Počet zveřejněných dokumentů a jejich jazykové verze

Celkový počet případů k říjnu 2016 je přibližně 5 250.

Způsob zveřejnění obsahu dokumentů

Konkrétní dokument v RPEVOP je k dispozici jako odkaz ze seznamu výsledků získaného na základě konkrétního dotazu na dokument, případně je k dispozici v rámci „balíčku dokumentů“ patřících ke stejnému případu.

Dokumenty jsou zobrazovány v uživatelsky přívětivé podobě formou „webových stránek“. Každý dokument má zabudované navigační nástroje, což usnadňuje a zpřehledňuje jeho použití. Dokumenty jsou mezi sebou přehledně provázány do časové souslednosti.

Dokumenty vztahující se k Nařízení 1049/2001 lze vyhledat vyhledáním tohoto výrazu prostřednictvím formuláře, kde výsledkem budou všechny dokumenty citující toto nařízení.

Zjistila jsem tato metadata:

Slovníky:

- *Typ dokumentu* (8 položek – otevřené případy, shrnutí případů, rozhodnutí, doporučení apod.)
- *Témata* (různé větve: dotčené instituce, oblast práva, typ špatného postupu, téma, způsob rozhodnutí, přijaté doporučení – celkem 142 položek)

Zjištěné atributy:

- číslo věci
- datum případu

Vztahy mezi dokumenty

Bráno z pohledu jednotlivých případů, RPEVOP interní odkazy uvnitř systému na relevantní dokumenty, které jsou součástí dřívější fáze procesu. Vztahy k dokumentům v ostatních rejstřících dokumentů jsem nezjistila.

Shrnutí

Práce s RPEVOP je přehledná. Opět s poznámkou, že je předpokládán znalý uživatel, který ví, co hledá.

Byť RPEVOP není v Nařízení 1049/2001 rovněž explicitně zmíněn, musím konstatovat, že jeho instrukce splňuje jak po formální i faktické stránce.

Naplnění Nařízení 1049/2001:

- z pohledu obsahu: 5
- z pohledu formy: 4

3.3 Shrnutí a zhodnocení rejstříků dokumentů institucí účastných na ŘLP

Z popisů jednotlivých dokumentových rejstříků v podkapitole 3.3. vyplývají následující závěry:

1. Rejstříků dokumentů obsahujících dokumenty relevantní pro legislativní procesy je v rámci informačních systémů institucí Evropské unie celá řada.
2. Některé dokumenty jsou zveřejněny jak v rejstříku dokumentů instituce, která dokument vytvořila, tak v jiných rejstřících. Častou a možná i obvyklou praxí při zveřejnění některých typů dokumentů je:
 - a. jedna instituce vytvoří dokument určený jiné (cílové) instituci
 - b. cílová instituce dokument přijme, přidá k němu titulní stranu a následně zveřejní dokument pod svou hlavičkou

Ve výsledku je pak stejný dokument v obou rejstřících, avšak s odlišnými metadaty (např. typem dokumentu).

Výjimkou přitom není ani duplicitní zveřejnění dokumentů ve více rejstřících bez jakékoliv změny.

3. Naopak některé dokumenty zveřejněny nejsou, např. dokumenty z neformálních dialogů (viz dodatečné poznámky k 2.1.1)
4. Každý rejstřík dokumentů má odlišný způsob fungování (s výjimkou RDVR a RDEHSV), používá odlišné způsoby práce i odlišné skupiny metadat (byť často se stejným významem). Je to logické, protože každý rejstřík dokumentů zprostředkovává výstupy odlišných procesů vlastních institucí, která jej provozuje.
5. Problémem je vzájemná nepropojenost rejstříků mezi sebou, uživatel téměř nemá možnost sledovat souvislosti mezi dokumenty zveřejněnými v různých rejstřících. Není např. k dispozici způsob, který by dokumenty legislativních procesů umožnil nahlédnout v celku, např. podle interinstitucionálního čísla legislativního postupu.
6. Úlohu interinstitucionálního informačního systému (požadovaným např. výborem LIBE Parlamentu viz podkapitola 1.3.4) zastává částečně EUR-Lex. Slovo částečně jsem použila z následujících důvodů
 - a. náhled v celku podle interinstitucionálního čísla postupu je možný jen v omezené míře prostřednictvím hledání, které neposkytuje jistotu, že byly nalezeny všechny relevantní dokumenty

- b. existují dokumenty, které jsou zveřejněny v dílčích rejstřících dokumentů a na EUR-Lex zveřejněny nejsou
7. V závěru popisu každého rejstříku dokumentů jsem uvedla slovní hodnocení míry naplnění Nařízení 1049/2001. Sumarizace těchto shrnutí ve formě tabulky z pohledu obsahového (zda jsou všechny dokumenty dostupné – sloupec Obsah) a z pohledu formálního (jak jsou dostupné pro uživatele, zda má uživatel dostatek možností, jak dokumenty nalézt – sloupec Forma) vypadá takto:

		Míra naplnění Nařízení 1049/2001	
Rejstřík dokumentů	Zkratka	Obsah	Forma
Rejstřík dokumentů Komise	RDEK	****	***
Rejstřík projednávání ve výborech	RPVV	****	*
Rejstřík dokumentů expertních skupin Komise	RDES	***	*
Rejstřík dokumentů Parlamentu	RDEP	****	***
Legislative Observatory	LOEP	*****	***
Meziparlamentární systém výměny informací IPEX	IPEX	*****	***
Rejstřík dokumentů Rady	RDREU	****	**
Informační systém EUR-Lex	EUR-Lex	*****	****
Rejstřík dokumentů Výboru regionů	RDVR	****	*
Rejstřík dokumentů Evropského hospodářského a sociálního výboru	RDEHSV	****	*
Rejstřík Soudního dvora Evropské unie – InfoCuria	InfoCuria	*****	****
Rejstřík případů Evropského veřejného ochránce práv	RDEVOP	*****	****

Ve výsledku lze konstatovat, že jednotlivé instituce prostřednictvím svých rejstříků dokumentů Nařízení 1049/2001 naplňují

- velmi dobře z pohledu obsahu – dokumenty dostupné jsou
- méně dobře z pohledu formy – orientace uživatele a z toho plynoucí možnost nalézt požadovaný dokument nebo dokumenty je více či méně ztížena funkcí aplikací rejstříků dokumentů

Pro celkové zhodnocení rejstříků dokumentů institucí EU podílejících se na legislativním procesu si vypůjčím a mírně parafrázuji formulaci Václava Havla: naplňují literu Nařízení 1049/2001, nenaplňují však jeho ducha. Vylepšení jejich použitelnosti a vzájemného provázání by transparentnosti legislativního procesu z pohledu dostupnosti dokumentů mohlo přispívat ve vyšší míře, než je tomu v současnosti.

4 Status quo versus iniciativy pro budoucnost

V závěrečném shrnutí předchozí kapitoly jsem na základě poměrně podrobného zkoumání rejstříků dokumentů konstatovala, že instituce EU prostřednictvím těchto rejstříků umožňují přístup k dokumentům v intencích Nařízení 1049/2001 *de iure*, nikoliv však *de facto*.

4.1 Status quo: pojmenování problémů a zablokovaný stav

Instituce EU jsou si tohoto stavu i jeho důsledků na všech úrovních vědomy. Komise a Rada se omezují na každoroční zveřejňování zpráv o uplatňování Nařízení 1049/2001 (podle článku 17, odst. 1 tohoto nařízení)⁸⁶. Parlament se k problematice staví aktivněji. Konstatování, obdobná mým dříve zmíněným závěrům ze závěru předchozí kapitoly, lze nalézt v řadě stanovisek přímo v rejstříku dokumentů Parlamentu. Za všechny uvádím dva dokumenty z legislativního postupu typu INI (vlastní iniciativa Parlamentu) zaevidované pod interinstitucionálním číslem postupu 2015/2287(INI)⁸⁷:

1. Stanovisko výboru pro právní záležitosti o přístupu veřejnosti k dokumentům (čl. 116 odst. 7) v letech 2014–2015 (2015/2287(INI))⁸⁸ ze dne 18.2.2016, kde
 - v bodě 1. je konstatována domněnka, že „*orgány, agentury a další subjekty Evropské unie dosud plně při uplatňování nařízení (ES) č. 1049/2001 nezohledňují a nerespektují pravidla a změny, které byly zavedeny Lisabonskou smlouvou a Listinou základních práv, zejména pokud jde o participativní demokracii*“
 - v bodě 5. je zdůrazněno, že „*je důležité zveřejňovat informace o postupu vyjednávání po každém třístranném jednání*“
 - v bodě 7 „*naléhavě vyzývá Komisi, aby zřídila společný rejstřík legislativních postupů, aby tak usnadnila sledovatelnost legislativního procesu*“
 - v bodě 11. „*naléhavě vyzývá Radu, aby přezkoumala svou politiku přístupu k dokumentům a uvedla ji v soulad s příslušnými ustanoveními Listiny základních práv*“

⁸⁶ V RDEK dostupné z: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=list&n=20&version=F&title=1049%2F2001>, RDREU dostupné z: http://www.consilium.europa.eu/register/cs/content/out/?typ=SET&i=ADV&RESULTSET=1&DOC_TITLE=zpr%C3%A1va+Rady+prov%C3%A1d%C4%9Bn%C3%AD+1049%2F2001&DOC_LANCD=CS&ROWSPP=25&NRROWS=500&ORDERBY=DOC_DATE+DESC.

⁸⁷ Dostupné z: [http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?relName=PROCEDURE&relValue=2015/2287\(INI\)](http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?relName=PROCEDURE&relValue=2015/2287(INI)).

⁸⁸ Dostupné z: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/juri/avis/2016/571798/JURI_AD\(2016\)571798_CS.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/juri/avis/2016/571798/JURI_AD(2016)571798_CS.pdf).

- v bodě 13. „*poukazuje na to, že třebaže webové stránky Parlamentu lépe poskytují informace o jednotlivých příspěvcích, na které mají poslanci nárok, a o pravidlech, jimiž se řídí, měla by se tato politika dále rozvíjet, a to při zohlednění osvědčených postupů vnitrostátních parlamentů a kroků, které již podnikli jednotliví poslanci*“
2. Usnesení Evropského parlamentu ze dne 28. dubna 2016 o přístupu veřejnosti k dokumentům (čl. 116 odst. 7) v letech 2014–2015 (2015/2287(INI))⁸⁹ kde
- v bodě 4. je konstatována domněnka „*že orgány, agentury a další subjekty Evropské unie při uplatňování nařízení (ES) č. 1049/2001 dosud plně nezohledňují a nedodržují pravidla a změny, které byly zavedeny Lisabonskou smlouvou a Listinou základních práv*“
 - v bodě 9. „*vyjadřuje politování nad tím, že přístup ke informacím v držení institucí EU je pro občany i nadále značně obtížný vzhledem k neexistenci společného přístupu orgánů a institucí*“ a dále v tomto bodě „*naléhavě vyzývá orgány, instituce, úřady a agentury EU, aby dále rozvíjely proaktivnější přístup ke transparentnosti tím, že iniciativně zpřístupní co nejvíce svých dokumentů, a to co nejjednodušším, uživatelsky vstřícným a dostupným způsobem s tím, že dokumenty budou na žádost přeloženy do dalších úředních jazyků EU a že bude zajištěn řádný, jednoduchý a levný přístup ke informacím*“
 - v bodě 15. „*připomíná, že v návaznosti na vstup SEU a SFEU v platnost se právo na přístup k dokumentům vztahuje na všechny orgány, instituce a agentury EU; je tudíž přesvědčen, že je naléhavě nezbytné aktualizovat nařízení (ES) č. 1049/2001 a zpracovat do něj podstatné změny v souvislosti s ustanoveními Smluv a příslušnou judikaturou Soudního dvora EU a Evropského soudu pro lidská práva*“
 - v bodě 16. „*vyjadřuje politování nad tím, že přezkum nařízení (ES) č. 1049/2001 je stále zablokovaný v Radě, a doufá, že bude co nejdříve dosaženo pokroku*“
 - v bodě 18. „*vyzývá k zavedení společného přístupu ke rejstříkům*“
 - v bodě 25. „*vyjadřuje politování nad skutečností, že z důvodu úniku dokumentů z formálních a neformálních třístranných jednání mají dobře informované zájmové skupiny s konexemi nerovný přístup k dokumentům, a tedy k legislativnímu procesu; konstatuje, že k úniku dokumentů by docházelo v menší míře, pokud by byly dokumenty z třístranných jednání proaktivně a bez prodlení zveřejňovány na snadno přístupné platformě*“

Z výše uvedených citací vyplývá, že problémy související s naplňováním Nařízení 1049/2001 v přístupu k dokumentům jsou známy a jasně pojmenovány. Stejně tak jsou známy i dopady těchto problémů a je jasně deklarována i vůle k nápravě. Stínem na celé věci ovšem je, že problémy i jejich

⁸⁹ Dostupné z: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2016/04-28/0202/P8_TA\(2016\)0202_1_CS.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2016/04-28/0202/P8_TA(2016)0202_1_CS.pdf)

dopady jsou známy již několik let (v zásadě od doby, kdy se příprava revize Nařízení 1049/2001 ocitla zablokována na mrtvém bodě), vůle k jejich odstranění sice v čase narůstá, prozatím nevedla k faktickým zlepšením. Prokázala to i má analýza provedená v kapitole 3.

4.2 Iniciativy pro budoucnost: PublicAccess.eu

Na obecné úrovni lze říci, že jsou v zásadě dva možné způsoby, jak výše pojmenované problémy související s naplňováním Nařízení 1049/2001 v přístupu k dokumentům řešit:

1. postupnými kroky, tedy
 - evolučním zlepšováním transparence legislativních procesů zveřejňováním takových typů dokumentů, které prozatím zveřejňovány nejsou (např. neformální dialogy) na jedné straně
 - zvyšováním přístupnosti a použitelnosti aplikací rejstříků dokumentů na straně druhé
2. skokem, tedy revoluční změnou, nasazením nového způsobu
 - jako nejpalčivějším se jeví zavedení nového, jednotného pohledu na legislativní proces, (např. podle interinstitucionálního čísla postupu) poskytujícího jeho kompletní dokumentaci

Nejvýraznější konkrétní iniciativou, kterou se mi povedlo vystopovat, je pilotní projekt PublicAccess.eu. Jeho stručný popis je uveden na webových stránkách Úřadu pro publikace Evropské unie⁹⁰, kde jsou dostupné i tři jeho aktuální výstupy:

1. Doplnění nových typů dokumentů do EUR-Lex
2. PublicAccess.eu Showcase – praktická ukázka nových možností pro přístup k právu EU
3. Studie o přístupu ke všem veřejným dokumentům institucí a agentur EU

Výstup č. 1. (tj. *Doplnění nových typů dokumentů do EUR-Lex*⁹¹) popisuje postupný (evoluční) způsob odstraňování problémů, tedy postupné doplňování nových typů dokumentů v rámci roku 2017 na portál informačního systému EUR-Lex. Nutno však poznamenat, že dokumenty neformálních dialogů mezi nimi nejsou a v zásadě se jedná o doplnění takových typů dokumentů, které jsou již zveřejněny v rejstřících dokumentů institucí, které jsou původci těchto dokumentů.

⁹⁰ Dostupné z: <http://publications.europa.eu/cs/web/public-access/home>.

⁹¹ Dostupné z: <http://publications.europa.eu/cs/web/public-access/enriching-eurlex>.

Výstup č. 2. (tj. *PublicAcces.eu Showcase*⁹²) reprezentuje skokový (revoluční) způsob odstraňování problémů a jako příklad inovativního způsobu zprostředkování dokumentů řádného legislativního postupu prezentuje pět právních aktů s velkým dopadem – 2 směrnice a 3 nařízení:

- K dispozici je několik pohledů na dokumenty
 - časová osa,
 - hierarchie legislativního postupu,
 - podle autorů,
 - podle typů dokumentů.
- U každého aktu je dostupných několik set dokumentů (v jedné jazykové verzi) z průběhu legislativního procesu, což je několikanásobně více dokumentů, než je ke stejnému aktu uvedeno na EUR-Lex⁹³.
- Je zajímavé, že jsou zde k dispozici i dokumenty neformálních dialogů, jejichž obecná nedostupnost je předmětem časté kritiky⁹⁴ (jak jsem konstatovala na několika místech mé práce).
- Musím konstatovat, že podle metodiky popisu rejstříků dokumentů (využitým v kapitole 3., viz podkapitola 3.1) bych ohodnotila obsah i formu tohoto systému maximálním počtem 5 bodů. Je však politováníhodné, že se jedná jen o ukázkový projekt, jehož obsahem jsou dokumenty k pouhým 5 právním aktům, a ne o komplexnější záležitost např. ve formě nástavby k EUR-Lex.

Výstup č. 3. (tj. *Studie o přístupu ke všem veřejným dokumentům institucí a agentur EU*⁹⁵, dále jen *Studie*) poskytuje komplexní přehled možností a způsobů, jak zprostředkovat veřejnosti různé typy dokumentů od různých institucí Evropské unie jednotným způsobem a jednoho místa. Již v úvodním manažerském shrnutí *Studie* pojmenovává hlavní problém – dokumenty různých institucí jsou rozesety po různých rejstřících dokumentů a webových stránkách. V dalším textu pak *Studie* podrobně analyzuje různé možnosti, jak mít všechny veřejně dostupné dokumenty dostupné z jednoho místa.

Konstatuji, že projekt PublicAccess.eu všech svých dílčích výše popsanych výstupech vypadá velmi nadějně, zejména výstup č. 2. (tj. *PublicAcces.eu Showcase*) vypadá jako velmi slibná cesta do budoucna.

⁹² Popis dostupný z: <http://publications.europa.eu/cs/web/public-access/showcase>, praktická realizace dostupná z: <http://showcase-publicaccess.publications.europa.eu>.

⁹³ Srovnej dokumenty legislativního postupu k Nařízení 1307/2013 na EUR-Lex (dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/HIS/?uri=CELEX:32013R1307>) a na PublicAcces.eu Showcase (dostupné z: <http://showcase-publicaccess.publications.europa.eu/cs/timeline/2013-1307>).

⁹⁴ Dostupné z: <http://showcase-publicaccess.publications.europa.eu/cs/timeline/2013-1307?h=itemid100514~itemid1051772>.

⁹⁵ Dostupné z: <http://publications.europa.eu/cs/web/public-access/study>

5 Závěr

V úvodu jsem pro svou diplomovou práci stanovila následující 3 výzkumné otázky:

1. Jsou pro adresáty práva dokumenty legislativních procesů EU dostupné?
2. A jsou-li, jsou dostupné všechny, nebo jen část z nich?
3. Jsou dokumenty dostupné v takové formě, že z nich lze informace použitelným způsobem také získat?

Dospěla jsem, s patřičnými zdůvodněními, k následujícím odpovědím:

1. **Dokumenty legislativních procesů EU pro adresáty práva dostupné jsou.** Byť správnějším tvrzením by patrně bylo, že **nelze říci, že dokumenty dostupné nejsou.** Jsou však rozesety v řadě různých aplikací (tzv. rejstříků dokumentů) a na adresáty práva je kladen značný nárok na orientaci (které dokumenty v kterém rejstříku hledat) i na praktickou znalost v jejich používání (jak dokumenty hledat). Není dostupná žádná mapa ani navigace, jak si počínat. Roli „přístavu“ v tomto bludišti částečně zastává informační systém EUR-Lex, avšak zdaleka neobsahuje všechny dokumenty legislativního procesu a také vyžaduje značnou praxi v používání.
2. **Dokumenty legislativních procesů jsou dostupné jen částečně.** Tedy i kdyby všechny dokumenty legislativních procesů, nyní rozeseté v různých aplikacích rejstříků dokumentů, byly k dispozici z jednoho místa, nebyly by kompletní. Nejsou zveřejněny některé důležité dokumenty obsahující informace o důvodech, proč konkrétní vyhlášený právní akt má takovou textaci, jako má.
3. Jak je již naznačeno v odpovědi na první otázku, je třeba konstatovat, že **dokumenty legislativního procesu nejsou dostupné v takové podobě, aby z nich bylo možno informace použitelným způsobem získat.**

Nad rámec položených výzkumných otázek jsem se ve své práci zabývala budoucími iniciativami (o kterých se mi podařilo získat aspoň základní informace) směřujícími ke zlepšení stavu a konstatuji, že některé z nich vypadají velmi nadějně – konkrétně jmenuji projekt PublicAccess.eu Showcase.

Domnívám se, že celá mnou řešená problematika je velmi důležitá zejména v kontextu současné doby, která má znaky „krize důvěry v Evropskou unii“. Odchod Velké Británie, narůst populistických tendencí i masové šíření lživých informací – to všechno vyžaduje být vyváženo tvrzením: „Legislativní procesy Evropské unie jsou transparentní a pro každého srozumitelné“. A takové tvrzení v současnosti žet vyslovit nelze.

Seznam zdrojů

Právní předpisy

Amsterodamská smlouva. Dostupné z: <http://www.euroskop.cz/gallery/2/764-amsterdam.pdf>.

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a svobod. Dostupné z: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf.

Charta základních práv Evropské unie, článek 42. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:CS:PDF>.

Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů. Dostupné z: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=celex:32016Q0512\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=celex:32016Q0512(01)).

Jednotný evropský akt, podepsán 17. února 1986 v Lucemburku, je revize Římských smluv. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=CS>.

Maastrichtská smlouva o Evropské unii. Dostupné z: http://www.euroskop.cz/gallery/2/758-smlouva_o_eu_puvodni_verze.pdf.

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech. Dostupné z: http://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/mezinar.pakt-obc.a.polit_prava_.pdf.

Nářízení Evropského parlamentu a Rady (ES) 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu k dokumentům Rady, Parlamentu a Komise, dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32001R1049>.

Nářízení 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. Dostupné také z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R0045&from=cs>.

Nářízení Rady (EU) č. 216/2013 ze dne 7. března 2013 o elektronickém vydávání Úředního věstníku Evropské unie. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/216/oj>.

Nářízení Rady (EU) č. 216/2013 ze dne 7. března 2013 o elektronickém vydávání Úředního věstníku Evropské unie. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32013R0216>.

Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise. 6 KOM(2008)0229. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008PC0229&from=SK>

Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52011PC0137>.

Sdělení Komise Evropská iniciativa pro transparentnost Rámcová pravidla pro styk se zástupci zájmových skupin (rejstřík a etický kodex). KOM(2008) 323 v konečném znění. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2008/CS/1-2008-323-CS-F1-1.Pdf>.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS. Dostupné z: <http://data.europa.eu/eli/dir/2003/4/oj>.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru. Dostupné z: <http://data.europa.eu/eli/dir/2003/98/oj>.

Smlouva o fungování Evropské unie. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC>.

Všeobecná deklarace lidských práv. Dostupné z: http://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/12/UDHR_2015_11x11_CZ2.pdf.

Literatura a internetové zdroje

AION CS, s. r. o. *Study on ensuring integrated access to publicly available documents from EU institutions, agencies and bodies* [online]. 1. 2016 [cit. 2017-04-12]. Dostupné z: <http://publications.europa.eu/documents/2302054/2303812/Ensuring+integrated+access/b282c2f1-c17c-45bc-bb04-2b16ccb3f166>.

BARTLETT QUINTANILLA, Pamela, Helen DARBISHIRE a Andreas PAVLOU. *Guide on Access to EU Documents: Accessing Information from the European Union* [online]. 1. Madrid, 2013 [cit. 2017-04-09]. Dostupné z: https://www.access-info.org/wp-content/uploads/EN_ONLINE_Guide_on_access_to_EU_Documents.pdf.

Business Process Model and Notation. Dostupné z: <http://www.omg.org/spec/BPMN/2.0/PDF>.

Decision of the European Ombudsman on complaint 1053/25.11.96/STATEWATCH/UK/IJH against the Council. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/961053.htm>.

EU Bookshop. Dostupné z: <https://bookshop.europa.eu/cs/home/>.

EuroVoc: Mnohojazyčný tezaurus Evropské unie [online]. Dostupné také z: <http://eurovoc.europa.eu>.

Evropská rada, Rada Evropské unie. Dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu>.

Evropský parlament. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu>

Generální ředitelství pro vnitřní politiky Unie. *Spolurozhodování a dohadovací řízení: Průvodce činností Evropského parlamentu při společné tvorbě právních předpisů v rámci řádného legislativního postupu* [online]. 1. Evropský parlament, 2014 [cit. 2016-02-18]. Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide_cs.pdf.

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009. 308 s.

GRMELOVÁ, Nicole. Přístup veřejnosti k dokumentům orgánů a institucí EU v teorii a praxi. *Současná Evropa* [online]. 2011, 2011(1) [cit. 2016-10-14]. Dostupné z: <https://www.vse.cz/polek/download.php?jnl=se&pdf=29.pdf>.

KORBEL, František. *Právo na informace: zákon o svobodném přístupu k informacím: zákon o právu na informace o životním prostředí: komentář*. Praha: Linde, 2004.

Online kontrola ověřeného elektronického vydání Úředního věstníku. Dostupné z: <https://checklex.publications.europa.eu/?lang=cs>.

Právo a publikace EU. Dostupné z: <http://publications.europa.eu/cs/home>.

Přístup k právu Evropské unie. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

Showcase: *Experiment with new ways to access EU Law*. Public Access [online]. [cit. 2017-04-12]. Dostupné z: <http://showcase-publicaccess.publications.europa.eu/en/>.

ŠEDIVÝ, Vladimír. *Pojem informačního systému* [online]. [cit. 2017-04-12]. Dostupné z: <http://www.fi.muni.cz/~smid/mis-infosys.htm>.

Usnesení Evropského parlamentu obsahující doporučení Komisi ohledně přístupu k textům orgánů a institucí EU (2004/2125(INI)). Dostupné z: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2006/04-04/0122/P6_TA\(2006\)0122_CS.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2006/04-04/0122/P6_TA(2006)0122_CS.pdf).

Judikatura

Evropský ombudsman: Případ: 3208/2006/GG. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/cases/summary.faces/cs/3762/html.bookmark;jsessionid=7C5D836E2FEBDAC1BA949537824B0402>.

Evropský ombudsman: Případ: 723/2005/OV. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/cases/summary.faces/cs/4606/html.bookmark;jsessionid=2F4FAC41F8A6BDED0426EB249921A4F5>.

Evropský ombudsman: Příklad: 3699/2006/ELB. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/cs/cases/summary.faces/cs/4944/html.bookmark;jsessionid=C79C813049256EC1ECC0CACD3CD4FA93>.

Rozsudek Soudního dvora z 30. března 1995. Věc C - 65/93 Evropský parlament v. Rada. 1993. ECR I-643. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:61993CJ0065>.

Rozsudek Tribunálu ze dne 19. října 1995. Věc T-194/94 John Carvel a List Guardian vs. Rada Evropské unie. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A61994TJ0194>.

Evropský ombudsman: Příklad 1053/25.11.96/STATEWATCH/UK/IJH. Dostupné z: <https://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/961053.htm>.

Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) z 18. prosince 2007. Věc C-64/05 P - Švédsko v. Komise. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=71934&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1181511>.

Rozsudek Tribunálu ze dne 7. července 2010. T-111/07 - Agrofert Holding v. Komise. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=83512&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=32041>.

Rozsudek Soudu prvního stupně (čtvrtého senátu) ze dne 25. dubna 2007. Věc T-264/04 WWF European Policy Programme v. Rada Evropské unie. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:62004TJ0264>

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá právem na přístup k dokumentům Evropské unie prostřednictvím registrů dokumentů zřízených na základě Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise. Práce se nejdříve zabývá vznikem práva na informace na poli Evropské unie a jeho promítnutím do práva na přístup k dokumentům. Následně rozebírá vlastní Nařízení 1049/2001, které si kladlo za cíl umožnit veřejnosti přístup k dokumentům, a zejména zřízením registrů. Posléze jsou v práci rozebrány legislativní postupy, jejichž výstupy jsou dokumenty legislativní a nelegislativní povahy zveřejňované prostřednictvím dokumentových rejstříků jednotlivých orgánů Evropské unie, zřízených na základě Nařízení 1049/2001. Velkou pozornost práce věnuje jednotlivým rejstříkům dokumentů s explicitním důrazem na informační systém EUR-Lex. Podrobně se zabývá jejich funkčností a zhodnocením do jaké míry naplňují Nařízení 1049/2001. V závěru pak práce přináší celkové zhodnocení aktuálního stavu přístupu veřejnosti k dokumentům Evropské unie prostřednictvím popsáných rejstříků dokumentů a nastiňuje také některé perspektivy budoucího rozvoje.

Abstract

This thesis explains the right of access of the general public to legislative and non-legislative documents of the European Union (EU) through the registers of documents-created in compliance with Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents. First, this study examines the history and evolution of the emergence of the right to information on the European Union and the privilege to access these documents. It then analyses Regulation 1049/2001, and in particular the establishment of the aforementioned registers. This is followed by a description of the legislative processes whose results are legislative and non-legislative documents published indexes of individual institutions of the European Union, established under Regulation 1049/2001. Great attention is devoted to the individual work registers of these documents with explicit emphasis on the information systems in EUR-Lex. This thesis evaluates their performance and the extent to which they fulfil Regulation 1049/2001. In conclusion, this paper provides an overall assessment of the current state of public access to EU documents through the document registers and suggests solutions for future development.

Klíčová slova

Nařízení 1049/2001, právo přístupu k informacím, dokument, rejstřík dokumentů, informační system, metadata, EUR-Lex

Keywords

Regulation 1049/2001, right of access to information, document, registry of documents, information system, metadata, EUR-Lex