

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Ondřej Strava

PRÁVO NA INFORMACE

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: Mgr. František Korbel, Ph. D.
Katedra správního práva
Práce vypracována ke dni 15. března 2014

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Ostrově u Macochy dne 15. 3. 2014

Ondřej Strava

Poděkování

Děkuji vedoucímu této diplomové práce panu doktoru Františku Korbelovi za náměty k práci a poskytnuté konzultace. Poděkování také patří mé ženě Barboře, jejíž podpora a pomoc pro mě byly nedocenitelné.

Obsah

Úvod.....	7
I. Pojem práva na informace	10
1. Historie pojmu.....	10
1. 1. Historie obecně.....	10
1.2. Filozofické základy	11
1. 3. Právní a politické základy	12
2. Soudobý obsah pojmu.....	13
II. Prameny práva na informace.....	17
3. Materiální prameny	17
3.1. Obecně.....	17
3.2. Materiální prameny ve společenském vývoji	20
3.2.1 Nové koncepty a konkurence práv.....	20
3.2.2. Konflikt se zájmy národní bezpečnosti.....	21
3.2.3. Konflikt s právy duševního vlastnictví	25
3.2.4. Povinné subjekty.....	27
4. Formální prameny	30
III. Univerzálně uznávané principy práva na informace.....	33
5. Právo na informace jako základní lidské právo	33
5.1. Úvod	33
5.2. Rekognice	34
5.3. Osobní rozsah - právnické osoby	43
5.4. Osobní rozsah - státní příslušnost.....	43

6. Princip publicity a omezení výjimek.....	45
6.1. Princip publicity	45
6.2. OSN	45
6.3. Rada Evropy	46
6.4. Evropská unie	48
6.5. Aplikace výjimek a vyvažovací testy	49
6. 5. 1. Test třídy.....	50
6. 5. 2. Test újmy	52
6. 5. 3. Test veřejného zájmu	53
6. 5. 4. Test proporcionality	55
6.6. Související principy	56
6.6.1. Povinnost všech subjektů veřejné správy	56
6.6.2. Proces zpřístupňování a zveřejňování.....	58
6.6.3. Proaktivní zveřejňování	59
6.6.4. Zpřístupňování na žádost	60
IV. Právo na informace v České republice	62
Závěr	66
Seznam zkratk	68
Seznam použité literatury	69
Seznam citovaných předpisů	77
Seznam citované judikatury.....	83
Resumé.....	86
Abstract	87

Všezvěd mi dí: „Ještě nejlepší zůstává. Pod', podíváš se na zprávu králů, knížat a jiných dědičně nad poddanými panujících, snad' se to zalíbí.“ I vejde me opět kamsi, a aj, tu na tak vysokých a širokých stolicích seděli, že řídký k nim přistoupiti a dosáhnouti mohl, kromě po nástrojích. Měl zajisté každý dlouhé jakési místo uší z obou stran trouby, do nichž když kdo co mluvíti chtěl, šeptati musil. Ale byly oklikovaté a dřevé, mnoho slov, než se hlavy doneslo, mimo ven vybíhalo, a která došla, na větším díle změněná docházela. Což sem odtud znamenal, že se ne vždycky mluvícím odpověd dávala, někdo, i dosti tuze volaje, dovolati se do mozku nemohl, někdy se dávala odpověd, ale nic k věci. Podobně místo očí a jazyku trouby byly, skrze něž se často jinak, než věc byla, vidělo, a jinak, než sám třeba pán mínil, odpovídalo. Čemuž srozuměv, řekl sem: „Ale proč pak těch trub neodloží a jako jiní lidé prostě vlastníma očima, ušima, jazykem nehledí, neposlouchají, neodpovídají?“ „Pro vzácnost osoby a důstojnost místa,“ dí mi tlumočník, „takové okolování býti musí. Či se tobě to sedláci zdají, aby se jim každý o oči, uši, jazyk otírali měl?“

Jan Amos Komenský, Labyrint světa a ráj srdce

Úvod

V roce 2013 vznikla společná iniciativa českých protikorupčních organizací nazvaná Rekonstrukce státu. Dvacet let po osamostatnění České republiky identifikovala významné systémové slabiny demokratického zřízení a stanovila si za cíl jejich nápravu prosazením legislativních změn. Z devíti požadavků, které vnesla, se více než polovina¹ přímo dotýká práva veřejnosti být informována o věcech veřejného zájmu, jejího práva na informace. Nelze než dovodit, že deficit tohoto práva je jedním z nejzásadnějších deficitů české demokracie, který neumožňuje efektivní participaci na procesech vládnutí a vedení veřejné moci k zodpovědnosti.

Teoretický model moderního demokratického státu, jak je obvykle vnímán v evropském kontinentálním a anglosaském prostředí, vychází z teorie společenské smlouvy. Lidé dočasně svěrují moc spravovat věci veřejného zájmu vládě, přičemž nejvyšší suverénní moc vládu tvořit, přetvářet a odvolávat nezcizitelně zůstává ve vůli lidu.² Lid neslouží vládě, nýbrž vláda slouží lidu.

Aby státní moc spravovala stát v zájmu lidu a nedocházelo ke koncentraci a zneužívání moci v rukou jednotlivců a zájmových skupin, je moc ve státě rozdělena horizontálně (soudní, zákonodárná, výkonná) a vertikálně (stát, samospráva, občané). Tak jako na sebe systémem brzd a protivah působí jednotlivé horizontální moci, je i funkcí vertikálních složek proti sobě působit a vzájemně se vyvažovat.

Nástrojem občanů ve výkonu kontroly a usměrňování státní moci je tradičně uplatňování práva volebního, popřípadě shromažďovacího, petičního a dalších. Nutným předpokladem efektivního využití těchto práv je pak možnost občanů informovat se o věcech veřejného zájmu. K tomu jsou jim mimo jiné zaručeny svoboda projevu a svoboda informací, jejichž součástí je právo na informace, tedy právo být informován

¹ Tj. transparentní hospodaření politických stran, majetková příznání politiků, povinné zveřejňování smluv o nakládání s veřejným majetkem, zrušení anonymních akcí, zprůhlednění legislativního procesu. *Rekonstrukce státu* [online]. 2014 [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs>

² K moderní filozofii státu můžeme číst např. z textů Jürgena Habermase: „Všechna politická moc je odvozena od komunikativní moci občanů.” - FLYNN, Jeffrey. *Communicative Power in Habermas's Theory of Democracy. European Journal of Political Theory*. 2004, č. 3, s. 170. DOI: 10.1177/1474885104045914. Dostupné z: http://faculty.fordham.edu/jeflynn/Flynn_Communicative_Power.pdf

o věcech veřejného zájmu, právo vědět.³

Právu na informace se v českém prostředí věnovalo již vícero autorů (především Kužílek a Žantovský, Korbel, Furek a Rothanzl), jejich pozornost byla však upřena především k pozitivně-právním aspektům materie, především zákonu č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, příp. zákonu č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí. Kvůli omezenému pojetí práva na informace v těchto zákonech se tak i zmínění autoři věnují spíše popisu jeho užšího významu ve smyslu práva získávat informace od veřejné moci na vyžádání. Právo na informace přitom s rozvojem informačních a komunikačních technologií aspiruje na mnohem rozsáhlejší pojetí. To zahrnuje především povinnost veřejné moci informace zveřejňovat automaticky, bez žádosti. Aspiruje však také na své prohloubení, tedy posílení svého významu vůči ostatním právům, a rozšíření na jiné subjekty než ty vykonávající státní moc.

František Korbel uvádí v teoretické části svého komentáře Právo na informace coby primární ústavní zdroj tohoto práva čl. 17 Listiny základních práv a svobod. Zároveň poznamenává, že prameny tohoto práva „lze vysledovat již v samotných principech demokratického právního státu, který v souladu s právním kontextem okolního demokratického světa buduje stát na bázi společenství svobodných občanů respektujícího přirozená lidská práva.“⁴

Následující text si klade za cíl pátrat po těchto pramenech práva na informace a jeho obecných principech, popsat obsah pojmu práva na informace v jeho restriktivním pojetí i v celé jeho šíři a doplnit tak dosavadní literaturu o historický a právně-filozofický rozměr tématu. V závěru letmo konfrontuje dosažené poznatky s českou právní úpravou.

³ Americký advokát práva na informace D. M. Ivester píše: „Měřítkem dobré ústavy není jenom forma vlády, ale efektivita procesu, kterým lid může průběžně ukázněvat vládu výkonem nezcizitelné moci, jejímuž posvěcení podléhají všechny vlády. Samospráva je možná jenom tehdy, když jsou vůdci státu zodpovědní lidu a vnímaví k jeho vůli. Pokud má být vůle lidu hodnotná, pokud má lid plnit funkci racionálního elektorátu, musí mít adekvátní znalost toho, co vláda dělá. Bez této znalosti nemohou lidé ani efektivně participovat na procesech vládnutí, ani činit vládu odpovědnou za její skutky. Právo vědět je inherentní správnému fungování systému samosprávy. IVESTER, David Mitchell. *The Constitutional Right to Know. Hastings Constitutional Law Quarterly*. 1974, roč. 4, č. 1, s. 114. Dostupné z: <http://www.hastingsconlawquarterly.org/archives/V4/I1/Ivester.pdf>

⁴ KORBEL, František. *Svobodný přístup k informacím podle zákona č. 106/1999 Sb. - vybrané problémy*. Brno, 2004/2005. S. 32. Dizertační práce. Masarykova univerzita v Brně. Dostupné z: <http://www.otevrete.cz/knihovna/odborna-literatura/files/download/korbel-disertacni-prace/>.

Takovýto podklad pak může být užitečný při interpretaci a aplikaci právních norem, do nichž je právo na informace vtěleno, a posloužit ke správnému pochopení jeho společenského a právního významu. Srovnání s českým právem pak může poukázat na další možné směry bádání.

Text je členěn do čtyř kapitol. První po úvodu následující kapitola textu se věnuje pojmu práva na informace, jeho dějinnému vývoji, filozofickým, politickým a právním základům a soudobému významovému obsahu pojmu.

Následující kapitola se obšírně zabývá materiálními prameny tohoto práva, tedy důvodem a smyslem jeho existence. Popisuje konflikt tohoto práva s jinými zájmy vlastními moderní společnosti. Demonstrativně vyjmenovává jeho formální prameny.

Předposlední kapitola zkoumá univerzálně platné principy práva na informace. Popisuje jej jako právo základní, zakotvené v nejvýznamnějších lidskoprávních dokumentech. Podrobně se věnuje jeho řídicímu principu, tedy principu publicity a dalším principům z něj odvozeným.

V kapitole závěrečné je se zjištěnými poznatky zběžně konfrontována česká úprava s cílem poznat, nakolik vyhovuje mezinárodním standardům a kde jsou případně její nedostatky.

I. Pojem práva na informace

1. Historie pojmu

1. 1. Historie obecně

Dějiny práva na informace jsou těsně spjaty s dějinami parlamentarismu. Jeho kořeny lze přitom nalézt až v Číně 7. století n. l. Císař dynastie Tang jménem Tai Zhong zřídil Císařský cenzorát s cílem podrobit vládní rozhodnutí dohledu a odhalit neefektivitu a korupci uvnitř státní správy. Cenzorát zaznamenával vládní rozhodnutí a korespondenci, byl pověřen kritikou vlády a dokonce i císaře a vyřizoval dotazy veřejnosti. Právě tento institut se přitom stal inspirací novověkému advokátu práva na informace Švédovi Andersi Chydeniovi. Ten v 18. století inicioval přijetí prvního svébytného informačního zákona euroamerické kultury (viz níže).⁵ V evropském prostředí však mezitím prošlo právo na informace dlouhým a pomalým vývojem. První jeho významnější znaky lze vypořadovat v některých ústavních principech pozdně středověkého anglického parlamentarismu, mezi něž patřili např. tyto:

- král vládne prostřednictvím ministrů a prostřednictvím ministrů je odpovědný, jména ministrů musí být známá;
- poslanci mají právo dotazování, jež je nezbytnou předehrou jakéhokoli impeachmentu;
- ministři musí odpovídat na otázky parlamentu;
- parlament musí zveřejňovat své zápisy.⁶

Takto pojatá práva nebyla ještě právem jednotlivce, nýbrž právem instituce⁷ a dnes bývají běžně vtělena do státních uspořádání coby prvky vztahu moci zákonodárné vůči moci výkonné, například ve formě institutu interpelací.

⁵ LAMBLE, Stephen. Freedom of Information: A Finnish clergyman's gift to democracy. *Freedom of Information Review*. 1997, č. 97, s. 4. Dostupné z: <http://ricksnell.com.au/FOI%20Reviews/FOI-97.pdf>

⁶ BIRKINSHAW, Patrick. Freedom of Information and Openness: Fundamental Human Rights?. *Administrative law review*. Chicago: American Bar Association, 2006, roč. 58, č. 1, s. 189. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/40712007>

⁷ *Ibid.*

1.2. Filozofické základy

Výslovné filozofické základy práva na informace již jako práva veřejnosti lze najít v dílech Johna Milтона, vzniklých jako příspěvek k debatám o anglické státnosti 17. století, konkrétně ke sporu o právu tisku zveřejňovat přepisy parlamentních debat. Ve spisu *Aeropagitica* napsal: „Dejte mi svobodu vědět, vyslovit se a přit se, volně dle svědomí, nade všechny svobody.“⁸

V pracích věnujících se teorii publicity navázal na Milтона především Jeremy Bentham. Svou teorii publicity („Bez publicity žádné dobro nepřetrvá, pod ochranou publicity žádné zlo nemůže pokračovat“⁹) aplikoval i ve svém konceptu panoptikonu. Ten spočívá v neustálém dohledu menšiny nad většinou a Bentham jej původně vytvořil jako nástroj vězeňského dohledu. Později však jeho aplikaci rozšířil i do veřejné správy v podobě dohledu angažované veřejnosti nad soudci, ministry a úředníky i zákonodárci¹⁰ („oko veřejnosti činí státníka ctnostným“¹¹).

Publicitě veřejné správy se ve svém díle věnoval i Immanuel Kant. „Veškerá jednání, jež se dotýkají práva jiných lidí a jejichž maxima se neslučuje se zveřejněním, jsou bezprávím,“ napsal ve svém *Věčném míru*.¹²

Argument *a contrario*, svědčící pro právo na informace, můžeme spatřovat u Francise Bacona. Jeho absolutní stát by ohrozilo, pokud by příliš mnoho informací o jeho činnosti vešlo ve známost. Proces vládnutí by tak byl demystifikován, moc oslabena. U Johna Locka už pak můžeme nalézt konflikt práva na informace jakožto formu

⁸ MILTON, John. *Aeropagitica: A Speech for the Liberty of Unlicensed Printing to the Parliament of England* [online]. 2006. vyd. 1644 [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: http://www.gutenberg.org/catalog/world/readfile?fk_files=3273999

⁹ BIRKINSHAW. Freedom of Information and Openness: Fundamental Human Rights? (viz pozn. 6). S. 24.

¹⁰ RESNIK, Judith. The Democracy in Courts: Jeremy Bentham, 'Publicity', and the Privatization of Process in the Twenty-First Century. *No Foundations: An Interdisciplinary Journal of Law and Justice*. 2013, č. 10, s. 87. Dostupné z: <http://www.helsinki.fi/nofo/NoFo%2010%202013.pdf>

¹¹ BENTHAM, Jeremy. *The Works of Jeremy Bentham, published under the Superintendence of his Executor, John Bowring (Edinburgh: William Tait, 1838-1843): Chapter: Moral Sanction* [online]. 1843 [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: <http://oll.libertyfund.org/title/2085/210059>

¹² KANT, Immanuel. *K věčnému míru*. 1. vyd. Praha: OIKOYMENH, 1999, s. 46. Knihovna novověké tradice a současnosti. ISBN 80-86005-85-2.

konfliktu přímé a reprezentativní demokracie, tedy jako otázku, zda má náležet přímo lidu či jen jeho voleným zástupcům.¹³

1. 3. Právní a politické základy

Právní a politické pokračování anglických pří o právu na informace, nerozlučně spjatém se svobodou projevu a tisku, nacházíme v 18. století v USA, v debatách o prvním dodatku ústavy.¹⁴ Do jeho konečného znění¹⁵ právo na informace nakonec neproniklo, ačkoli bylo například již o století dříve součástí prvního právního předpisu přijatého kolonisty, Massachusettského Korpusu svobod z roku 1641. V té se píše: „Každý obyvatel země má svobodu vyhledávat a shlédnout jakákoli pravidla, jakékoli záznamy či registry všech soudů či úřadů s výjimkou Rady, a získat jejich přepis nebo doklad o nich sepsaný...“¹⁶ Zmíněno bylo již před přijetím unijní ústavy také v ústavě státu Pensylvánie, kde se lze dočíst: „Tiskařské lisy necht' jsou dostupné každému, kdo se rozhodne šetřit řízení legislativy, nebo jakékoli části vlády.“¹⁷

V opravdu konkrétních obrysech však bylo právo uzákoněno až ve Švédsku v zákoně o svobodě tisku z roku 1776.¹⁸ Tím bylo veřejnosti nejen dáno právo na přístup k úředním dokumentům, ale stát jím byl také zavázán určité dokumenty *ex offio* zveřejňovat. Pro nastolený informační režim se vžil název *offentlighetsprincipen*, princip publicity. Otcem zákona byl již zmíněný kněz, politik a liberální filozof Anders

¹³ BIRKINSHAW. Freedom of Information and Openness: Fundamental Human Rights? (viz pozn. 6). S. 23.

¹⁴ IVESTER. The Constitutional Right to Know (viz pozn. č. 3). S. 118-125.

¹⁵ „Kongres nesmí... vydávat zákony omezující svobodu slova nebo tisku, právo lidu pokojně se shromažďovat a právo podávat státním orgánům žádosti o nápravu křivd.“ Bill of Rights: First Ten Amendments to U.S. Constitution. USA, 1791. Dostupné z:

http://www.archives.gov/exhibits/charters/bill_of_rights_transcript.html

¹⁶ The Massachusetts Body of Liberties. Massachusetts, 1641. Čl. 48. Dostupné z:

<http://history.hanover.edu/texts/masslib.html>

¹⁷ Constitution of Pennsylvania. Pennsylvania, 1776. Čl. 35. Dostupné z:

http://avalon.law.yale.edu/18th_century/pa08.asp

¹⁸ Tryckfrihetsförordningen, Švédsko, 1776. Anglicky dostupné z: http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Thinking/Get_Connected/worlds_first_foia.pdf

Chydenius.¹⁹ Příklad Švédska následovala až v roce 1888 Kolumbie, v roce 1919 Finsko a v roce 1946 USA.²⁰

Většina ostatních zemí světa nicméně právo na informace uznala ne dříve než ve druhé polovině dvacátého století, poté, co bylo s rozmachem lidských práv po druhé světové válce dovozeno ze svobody projevu, obsažené ve všech významných lidskoprávních dokumentech.

2. Soudobý obsah pojmu

Zmíněná svoboda projevu má v univerzálně uznávaném pojetí tři složky: svobodu informace přijímat, svobodu je vyhledávat a svobodu je šířit.²¹

Původně byly tyto svobody vnímány především v podobě takových subjektivních práv, k nimž ze strany ostatních subjektů, především orgánů veřejné moci, korelovaly negativní povinnosti, tedy povinnosti tato práva nerušit, resp. zákazy je rušit.

S mezinárodním rozvojem lidskoprávní agendy došly jmenované svobody naplnění v tom smyslu, že byly uznány i pozitivní obligace státu nezbytné pro výkon těchto svobod. Vyčíst to lze například z postoje Evropského soudu pro lidská práva (ESLP), který říká: „Přestože primárním objektem mnoha ustanovení Úmluvy [o ochraně lidských práv a základních svobod] je ochrana jednotlivce proti arbitrárním zásahům ze strany orgánů veřejné moci, mohou se navíc vyskytnout pozitivní obligace inherentní účelu předmětných práv. Opravdový, efektivní výkon některých svobod nezávisí pouze na povinnosti státu nevměšovat se, ale může vyžadovat pozitivní opatření k ochraně, a to dokonce ve sféře

¹⁹ O historii vzniku zákona a jeho autoru viz MUSTONEN, Juha. *The world's first freedom of information act: Anders Chydenius' legacy today*. Kokkola: Anders Chydenius Foundation, 2006. ISBN 95-299-5193-0. Dostupné z: http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Thinking/Get_Connected/worlds_first_foia.pdf

²⁰ LAMBLE. *Freedom of Information: A Finnish clergyman's gift to democracy* (viz pozn. č. 5). S. 5.

²¹ Viz např. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech. OSN, 1966. Vyhlášený pod č.120/1976 Sb. Čl.19 odst.2. Dostupný z: <http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/vseobecna-deklarace-lidskych-prav.pdf>

vztahů mezi jednotlivci.”²²

Stát tak již není zavázán pouze nerušit, neomezovat, nezakazovat, ale je povinován svobodu projevu aktivně umožňovat a podporovat.²³ Jedním z aspektů tohoto pozitivního závazku, dovozovaným většinou ze svobody informace vyhledávat²⁴, je povinnost státu každému na žádost zpřístupnit informace ve svém držení (reaktivní informační povinnost) a určitý okruh informací zveřejňovat *ex offio* (proaktivní informační povinnost).

Této povinnosti státu informace zpřístupňovat a zveřejňovat odpovídá subjektivní právo jednotlivce na přístup k informacím (*right of access to information*), v českém prostředí obvykle nazývané právem na informace (*right to information*), méně často právem vědět (*right to know*). Dvojice práva a povinnosti bývá zastřešena pojmem svoboda informací (*freedom of information*). Svoboda informací a právo na informace bývají ovšem někdy užívány v jejich obsahově mnohem širším významu, který se do velké míry kryje se samotnou svobodu projevu.

Rozdíly mezi právem na informace v jeho užším a širším významu lze vyjádřit odlišením jeho pojetí na instrumentální a politické. Instrumentálním (širším) je podle teorie tehdy, pokud je pouze prostředkem realizace jiného základního práva, např. práva na příznivé životní prostředí. Takové právo na informace by se mělo platit proti všem, je právem absolutním, zároveň je ovšem pouze právem hypotetickým. Není totiž přímo vymahatelné, pokud k tomu není zákonný podklad. Jedná se tedy spíše o svobodu nebýt rušen při příjmu informací.²⁵

²² ESLP. *Positive obligations on member States under Article 10 to protect journalists and prevent impunity: Research report*. 2011. S. 4. Dostupné z:

http://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_article_10_ENG.pdf

²³ Viz např. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věcech Fuentes Bobo proti Španělsku, č. 39293/98, § 38, 2000; Özgür Gündem proti Turecku, č. 23144/93, §§ 42-43, ECHR 2000-III; Appleby a další proti Velké Británii, č. 44306/98, ECHR 2003-VI; Dink proti Turecku, č. 2668/07, § 137, 2010; Palomo Sánchez a další proti Španělsku, č. 28955/06, § 60, 2011

²⁴ Některé právní směry dávají přednost dovození práva na informace ze svobody myšlení. „Nejvyšší soud Srí Lanky uvedl, že právo na informace, ač není nezbytně zahrnuto v zárukách svobody projevu, jelikož by to znamenalo srovnávat čtení k psaní a poslouchání k mluvení, by dobře mohlo být součástí záruk daných svobodou myšlení a svědomí... Informace jsou dle soudu základní potravinou myšlení a právo na informace je důsledkem svobody myšlení.” Ize se dočíst v článku: MENDEL, Toby. *Freedom of Information as an Internationally Protected Human Right. Article XIX* [online]. 2000, s. 3 [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/foi-as-an-international-right.pdf>

²⁵ Viz např. KORBEL. Svobodný přístup k informacím podle zákona č. 106/1999 Sb (viz pozn. č. 4). S. 23-33.

Pro ilustraci - instrumentální právo na informace není možné uplatnit proti společnosti provozující továrnu v blízkém okolí bydliště oprávněného a vyžádat si přímo od ní informace o jejím znečišťujícím provozu. Lze však požadovat, aby oprávněného nerušila od shromažďování a zpracovávání odborných informací na téma škodlivého provozu továren. Svoboda projevu mu pak zaručuje možnost získané poznatky zveřejnit.

Politické právo na informace (užší pojetí) je právem na přístup k informacím veřejné moci. Jemu korelující povinností je povinnost poskytovat informace. Platí *inter partes* ve vztahu oprávněné osoby a povinného, tedy subjektu moci.

O pojetí politické se jedná například tehdy, dožadují-li se informací o nebezpečném provozu továrny od úřadu, který takové informace ze zákona shromažďuje. Úřad je povinen mi je poskytnout, pokud tomu nebrání zákonné výjimky.

Když tedy Valné shromáždění OSN v roce 1946 schválilo rezoluci obsahující prohlášení znící: „Svoboda informací je základním lidským právem a ... prubířským kamenem všech svobod, jimž je Organizace spojených národů zasvěcena,“ nebylo ještě svobodou informací myšleno právo na informace v politickém smyslu, jak ho obvykle chápeme dnes, nýbrž svoboda informace šířit a přijímat prostřednictvím sdělovacích prostředků. Toto chápání pojmu svoboda informací lze doložit například textem návrhu Úmluvy o svobodě informací z roku 1948. Její základní norma zní: „Každý smluvní stát (...) zajistí svobodu šířit a přijímat informace a názory ústně, písemně či tiskem, ve formě umění, či legálně provozovanými vizuálními či zvukovými zařízeními, bez vládní interference.“²⁶ Dnes tomuto chápání svobody informací přibližně odpovídá pojem volný tok informací (*free flow of information*).

Tato práce se zabývá užším významem svobody, resp. práva na informace. Nicméně svoboda sdělovacích prostředků, potažmo svoboda projevu, s ním úzce souvisejí. Jak bylo uvedeno, je jádrem pojmu právo na informace (či jeho restriktivní interpretací) reaktivní a proaktivní zveřejňování informací státem. Stát je však současně povinován vytvářet podmínky k tomu, aby mírou a kvalitou zveřejňování byly naplněny smysl a účel práva na informace, které vyvěrají z jeho materiálních pramenů (viz následující část). Jedná se

²⁶ Návrh úmluvy o svobodě informací. OSN, 1948. Článek 1 písm. a) Dostupné z: http://www.ivir.nl/news/UN_Conference_on_Freedom_of_Information_1948_Final_Act.pdf

- o tvorbu podmínek především prostřednictvím těchto pozitivních obligací státu:
 - informace o své činnosti shromažďovat, archivovat a organizovat tak, aby jejich zveřejnění mohlo být kdykoli realizováno;
 - podporovat kulturu otevřenosti ve veřejné správě a školit úředníky ve správných postupech;
 - vzděláním a osvětou svých kulturních institucí (školy, knihovny, veřejnoprávní média) vytvářet ve společnosti povědomí o právu na informace,
 - poskytovat právu na informace náležitou soudní ochranu;
 - zajistit podmínky pro následné šíření zveřejněných informací a jejich demokratickou diskusi, tedy zajistit svobodu projevu, svobodu médií.

Vedle reaktivního a proaktivního zveřejňování informací spočívá právo na informace navíc v právu veřejnosti získávat informace přímo, tedy být přítomna rozhodování orgánů veřejné moci. Toto právo bývá často zakotveno v tzv. *open meetings* nebo *government in the sunshine* zákonech.

II. Prameny práva na informace

3. Materiální prameny

3.1. Obecně

Nejdůležitější materiální prameny práva na informace jsou dvojí a vychází ze zmíněné duality práva na informace. Univerzální uznání práva na informace coby instrumentu souvisí s rozvojem lidských práv v druhé polovině dvacátého století a tato práva jsou v tomto případě zároveň jeho materiálním pramenem.

V pojetí politickém, je právo na informace atributem demokratického státního zřízení. Jako takové má čtyři základní materiální prameny:

- a) je funkčně nezbytnou součástí systému samosprávy (demokracie);
- b) je logickým důsledkem idey suverenity lidu;
- c) je přirozeným protikladem omezeného práva vlády na utajování informací;
- d) je nezbytným prvkem naplnění svobody projevu.²⁷

Ve zdánlivém rozporu se může jevit, že státy byly v dřívějším diskursu považovány za demokratické, ačkoli právo na informace nebylo jejich právním řádům vlastní. Otázka demokracie však není otázkou absolutní, nýbrž otázkou naplnění ideálu do té či oné míry. Míra uznání práva na informace je tak zároveň jenom jedním z mnoha faktorů, které kvalitu demokracie určují.

K o stupeň širšímu, stále však parciálnímu měřítku kvality demokracie, můžeme dojít kombinací kritéria práva na informace a kritéria kategorie publicity²⁸. Dle Jürgena Habermase je publicita mírou účasti veřejnosti na celospolečenském tržišti nápadů a jejími vlivy na politiku vlády. Skládá se ze tří složek:

- a) míra participace veřejnosti na klíčových tématech a jejich debatě,
- b) míra konstruktivity debaty,
- c) míra účinnosti, tj. dopad dominantních názorů diskusního fóra na reálnou vládní

²⁷ IVESTER, Constitutional Right to Know (viz pozn. č. 3). S. 151-153.

²⁸ Pozn.: princip publicity v právním smyslu má význam odlišný, viz kapitola čtvrtá.

politiku.²⁹

Přemýšlíme-li o právu na informace jako o hodnotovém vstupu do této rovnice publicity, můžeme si uvědomit jeho vzájemnou provázanost s dalšími zmíněnými komponenty, které jeden bez druhého činí veřejnou diskusi disfunkční. Poetické pozitivně právní zakotvení této teze lze nalézt v norské ústavě, jejíž článek 100, garantující jak právo na informace, tak svobodu projevu, je ve svém posledním odstavci završen proklamací: „Státní orgány vytvoří podmínky, které umožní otevřenou a osvícenou veřejnou rozpravu.”

Jelikož je právo na informace podstatnou komponentou participativní demokracie, není náhodou, že největší rozmach legislativy zabývající se tímto právem můžeme pozorovat v závěru století minulého a v prvních desetiletích století tohoto v souvislosti s transformačními procesy ve východní Evropě a s hledáním řešení problému demokratického deficitu v Evropě západní. Mluví se o přechodu od kultury utajování ke kultuře otevřenosti (*culture of secrecy, culture of openness*), a to nejen v zemích transformujících se od totality k demokracii (např. jedna z nejdůležitějších politik sovětského prezidenta Michaila Gorbačova nazvaná *glasnost'*, tj. jasnost, publicita), nýbrž i v zemích tradičně demokratických (např. Velká Británie). Současně s otevřeností se skloňuje i významově velmi blízký pojem *transparence* (průhlednost). Profesor veřejného práva Hullské univerzity Patrick Birkinshaw ji definuje takto: „Přístup k informacím je komponentem *transparence*, ale ta zároveň obnáší výkon záležitostí veřejně nebo s přezkoumáním veřejnosti. Znamená udržování dostupných záznamů o úředních rozhodnutích a aktivitách (pro následný přístup). *Transparence* zahrnuje poskytování rozumných vysvětlení rozhodnutí..., také znamená učinit procesy vládnutí a zákonodárství tak přístupnými a srozumitelnými, jak je jen možné - zjednodušit je tak, aby byly pochopitelné veřejností. Složitost, nepořádek a tajnost jsou vlastnosti, proti kterým *transparence* bojuje.”³⁰

Pojem otevřenosti oproti pojmu *transparence* navíc zahrnuje aspiraci na rozšiřování

²⁹RADZEVIČIUS, Dainius. Every Coin Has Two Sides: Perspectives on Access to Information of a Government Press Officer and a Journalist. In: 12TH CENTRAL ASIA MEDIA CONFERENCE, Dushanbe. *Access to information and new technologies*. Vídeň: OSCE, 2011, s. 65. ISBN 9789292346362. Dostupné z: <http://www.osce.org/fom/88299>

³⁰BIRKINSHAW. Freedom of Information and Openness: Fundamental Human Rights? (viz pozn. č. 6). S. 189.

prostředků participace občanů a spolupráci s neziskovým i ziskovým sektorem. Jedním ze společných cílů konceptů otevřenosti a transparency je potom zodpovědnost (*accountability*) veřejných funkcionářů, a to především v souvislosti s bojem proti korupci.

S obdobnými konotacemi se lze setkat i při užití výrazu dobrá správa (*good governance*). Např. Smlouva o fungování Evropské unie uvádí: „S cílem podpořit řádnou správu věcí veřejných a zajistit účast občanské společnosti jednají orgány, instituce a jiné subjekty Unie co nejotevřeněji“.³¹ Významový rámec pojmu dobrá/řádná správa zahrnuje jednak kategorie správní: vládu práva, efektivitu, transparentci, odpovědnost, předvídatelnost, zdravé finanční řízení a boj s korupcí, jednak kategorie politické, jako jsou respekt k lidským právům, demokracie, legitimita, participace.³²

Mimo demokratické dogma lze o právu na informace uvažovat v intencích techniky užití moci, kde je transparency důležitá jako element zachování důvěry ve vládu. Moskevský profesor Andrei Richter píše, že vysoce utajované módy fungování autorit vyvolávají podezření. Nedostatek důvěry pak ztěžuje implementaci přijímaných rozhodnutí a zbavuje autoritu možnosti spoléhat se na svědomí lidí. V zájmu vlády tedy je být otevřená v co největším rozsahu.

Richter dodává i další argumentační východisko pro právo na informace, a to argument vlastnický - informace v držení státní moci patří veřejnosti, jelikož jejich tvorba a sběr jsou financovány z veřejných prostředků, z prostředků daňových poplatníků.³³

Někteří autoři nicméně před přílišnou transparentí v rozhodovacích procesech varují. Tinne Heremans uvádí, že jejím důsledkem může být přesun rozhodování z formálních a zaznamenávaných procesů do prostředí neformálního a ústního, vyústující v efekt tzv. „prázdných archivů“, typický pro příliš transparentní švédský systém. „Odepření potřeby

³¹Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie. EU, 2009. In: *Úřední věstník C 326*. 2012, svazek 55. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/new-2-47.htm>

³²BÖRZEL, Tanja A. a kol. *Good Governance in the European Union: Berlin Working Paper on European Integration No. 7*. Freie Universität Berlin. Berlín, 2008. S. 6. Dostupné z: http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/international/europa/arbeitspapiere/2008-7-Boerzel_et_al_GoodGovernance.pdf.

³³RICHTER, Andrei. International Standards of Freedom of Expression and their Implementation Practices in Central Asia. In: 12TH CENTRAL ASIA MEDIA CONFERENCE, Dushanbe. *Access to information and new technologies*. Vídeň: OSCE, 2011, s. 25-26. ISBN 9789292346362. Dostupné z: <http://www.osce.org/fom/88299>

tzv. ‘prostoru k uvážení’, kde nápady a názory mohou být volně sdíleny a ponechávány k dozrání bez omezení daných autocenzurou, by bylo vysoce kontraproduktivní jak uvnitř legislativních rozhodovacích procesů, tak v administrativě,” říká a dodává, že transparence by neměla být cílem sama o sobě, ale vždy vyvážena možnými přínosy a náklady.³⁴

Patrick Birkinshaw zdůrazňuje roli informací jako prvku moci a upozorňuje, že v případě, kdy se vláda kontroly nad svými informacemi vzdá, mohou vznikat nová, jí konkurující centra moci. Ta mohou mít pozitivní občanský rozměr, ale vláda se tak může stát bezbrannou vůči těm, kteří cílí na ekonomické kořistění, zneužívají dominantní pozice a jsou za hranicemi možností efektivní regulace. Otázka podle něj nezní, zda zpřístupnit všechny informace, ale jaký institucionální rámec nastavit pro kontrolu těch informací, které široké veřejnosti zpřístupnit nelze.

Připomíná také náklady, které s sebou informační otevřenost státu nese. Ty jsou jednak finanční, spočívající v administrativní náročnosti. Projeví se ale i v omezené odvaze a kreativitě aktérů v rozhodovacích procesech, když jsou neustále vystaveni kritice veřejnosti a musí obhajovat každý svůj krok. Významné je podle něj i zmíněné riziko prázdných archivů a přesun rozhodování do neformálních procesů.³⁵

3.2. Materiální prameny ve společenském vývoji

3.2.1 Nové koncepty a konkurence práv

S rozvojem informační společnosti se na zmíněných již zažitých konceptech práva na informace staví nové ideje, jako jsou e-governance, e-democracy, government 2.0, open-source governance atd. Jejich pilířem je posun k proaktivnímu zveřejňování informací za využití moderních komunikačních technologií a informační propojení vládního, soukromého a občanského sektoru s cílem zvýšit kvalitu služeb veřejného sektoru

³⁴HEREMANS, Tinne. *Public access to documents jurisprudence between principle and practice (between jurisprudence and recast)* [online]. Gent: Academia Press, 2011, s. 87-88 [cit. 2014-03-03]. ISBN 9789038218458. Dostupné z: <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep50.pdf>

³⁵BIRKINSHAW, Freedom of Information and Openness: Fundamental Human Rights? (viz pozn. č. 8). S. 31-32.

a přiblížit rozhodovací proces občanům. Některá odvážnější pojetí spojená s tzv. radikální či absolutní transparentí usilují o posun od demokracie participativně-reprezentativní k demokracii přímé.

S informačními technologiemi blíže související proaktivní aspekt práva na informace je koncept otevřených dat, tzv. *open data*. Ten spočívá ve zveřejňování rozsáhlých anonymizovaných souborů dat, které spravují orgány veřejné moci. Ty lze dále efektivně využívat například v ekonomických a akademických oblastech.

Paralelně s globálním rozšiřováním legislativy o svobodě informací v posledních desetiletích lze vysledovat tendence k faktickému omezování této svobody. K tomu často dochází ve jménu národní bezpečnosti a autorských práv.

Zde je vhodné připomenout notorietu, že tak jako jiná základní práva může se i právo na informace dostat do konfliktu s právy jinými, konkurenčními. Těmi bývají v tomto případě nejčastěji práva osobnostní (ochrana osobních údajů, právo na soukromí) a práva duševního vlastnictví (autorská práva, obchodní tajemství). Ta vyjadřují soukromý zájem. Protichůdným k právu na informace může být ale také převažující zájem veřejný spočívající v utajení informací, a to především v oblastech národní bezpečnosti, veřejného pořádku apod. Při konfliktu konkurenčních práv a zájmů je vždy nutno vážit, který z nich má být upřednostněn.³⁶

3.2.2. Konflikt se zájmy národní bezpečnosti

Konflikty se zájmy národní bezpečnosti lze dobře sledovat na mezinárodní scéně. Významné implikace pro právo na informace, ale i další základní práva, přinesl vývoj mezinárodní bezpečnostní politiky po událostech 11. září 2001. V euroamerickém prostoru měla zásadní vliv především politika USA, porušující základní lidská práva (právo na život, práva na lidskou důstojnost a související zákaz mučení, právo na spravedlivý soudní proces atd.) a základní normy práva mezinárodního (zákaz útočné války), a s touto politikou ruku v ruce jdoucí extenzivní utajování informací. Tyto politiky rezultovaly ve

³⁶ Viz podkapitola 6.5. Aplikace výjimek a vyvažovací testy

vlně úniků utajovaných informací zevnitř vládních struktur. Cílem úniků bylo při nemožnosti užití legálních nástrojů na porušování lidských práv upozornit.³⁷ Největší pozornost vyvolaly informace zprostředkované mezinárodní neziskovou organizací Wikileaks v čele s Julianem Assangem, která mimo jiné zveřejnila stovky tisíc amerických vládních dokumentů týkajících se vojenských operací v Afghánistánu a v Iráku a souvisejícího věznění na americké základně v Guantanamu. Velkou pozornost vzbudilo i zveřejnění rozsáhlého souboru depeší amerických ambasád, jež organizaci Wikileaks zprostředkoval americký voják Bradley Manning³⁸, za kterýžto skutek byl později odsouzen, když jej americké soudy kvalifikovaly jako špionáž.

V roce 2013 podobně zveřejnil bývalý zaměstnanec amerických tajných služeb Edward Snowden desetitisíce vládních dokumentů obsahujících mimo jiné informace o rozsáhlém sledovacím programu USA a dalších zemí, které ve zjevném porušení mezinárodně zaručených práv na soukromí monitorují sítě elektronických a telefonických komunikací po celém světě.

Realita neustálého dohledu nad komunikačními sítěmi, doplněná o jiné moderní způsoby monitorování, např. všudypřítomné kamerové systémy, nabízí další velmi relevantní filozofické východisko či materiální pramen práva na informace, které vychází z již zmíněného díla Jeremyho Benthama. Jak bylo nastíněno, modeluje Bentham panoptikon, vězení, jehož architektura umožňuje malému množství dozorců kontrolovat chování velkého množství od sebe oddělených vězňů tím, že mají možnost každého z nich kdykoliv pozorovat. Sami přitom zůstávají skryti. Vězni tak nikdy neví, kdy jsou pozorováni, což u nich vyvolává dojem pozorování neustálého a nutí je k dodržování pravidel. Vězni se stávají svými vlastními dozorcí.

V extenzi Benthamova konceptu, teorii panopticismu, popisuje francouzský filozof Michel Foucault moderní společnost, v níž je umožněno nepřetržité sledování jednotlivce. Tím je u něj vytvářena vnitřní sociální kontrola, tlak na dodržování pravidel, jedinec je

³⁷ Jiný pohled na aféru Wikileaks nabízí např. filozof Slavoj Žižek, viz ŽIŽEK, Slavoj. Good Manners in the Age of WikiLeaks. *London Review of Books*. 2011, 33/2, s. 9 -10. Dostupné z: <http://www.lrb.co.uk/v33/n02/slavoj-zizek/good-manners-in-the-age-of-wikileaks>

³⁸ Bradley Manning nyní vystupuje pod ženským jménem Chelsea Manning

normalizován.³⁹ Takováto sociální kontrola je dle Foucalta ekonomickým a efektivním způsobem využití moci, díky němuž mohou být například chráněna lidská práva. „Osvícenství, které objevilo svobody, také vynalezlo metody dohledu.“⁴⁰

Foucault ovšem připomíná, že už podle Benthama byla významným prvkem panoptikonu možnost dohledu nad dozorcí samotnými. „Ve skutečnosti všechny panoptické instituce, i jsou-li tak pečlivě uzavřené jako instituce vězeňství mohou být bez obtíží podřízeny oněm současně nahodilým a ustavičným inspekcím: a to nejen ze strany jmenovaných inspektorů, ale i ze strany veřejnosti; kterýkoli člen společnosti bude mít právo přijít se na vlastní oči přesvědčit, jak pracují školy, nemocnice, továrny, věznice. Není tu žádné riziko, že by vzrůst moci vytvořený panoptickým strojem mohl degenerovat v tyranii; disciplinární dispozitiv bude demokraticky kontrolován, poněvadž bude bez ustání přístupný ‘velikému výboru tvořícímu tribunál světa.’ Panoptikon, subtilně uspořádaný tak, aby dozorce mohl jedním mžiknutím oka pozorovat tolik oddělených jedinců, dovoluje rovněž celému světu přijít a dohlížet i nad nejmenším dozorcem. Kdysi byla strojem na vidění temná komora, kde špehovali jednotlivci; nyní se stala průhlednou budovou, kde je vykonávání moci kontrolovatelné celou společností.“⁴¹

Přijmeme-li tezi, že společnost 20. století funguje na panoptickém modelu, není obtížné domyslet možné důsledky rozvoje informačních technologií ve století jednadvacátém. Ohromný nárůst množství dat, které může vládnoucí moc o jedinci shromažďovat, a paralelní omezení možností společnosti dohlížet na výkon tohoto dozoru a potažmo výkon moci mohou snadno dospět do Foucaultovy „degenerace v tyranii.“

Ke stejnému závěru dochází profesor Univerzity ve Wisconsinu Lewis Friedland, když tvrdí: „Růst informační nerovnosti ohrožuje základní lidská práva, moc státu a korporací plynoucí z elektronického sledování občanské společnosti ohrožuje jak práva skupin projevovat se a organizovat, tak soukromí jednotlivců. Nové formy občanství a veřejného života jsou simultánně umožňovány novými technologiemi a omezovány

³⁹ FOUCAULT, Michel. *Discipline and Punish: The Birth of the Prison* [online]. New York: Vintage Books, 1977, s. 195-228 [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: <http://foucault.info/documents/disciplineandpunish/foucault.disciplineandpunish.panopticism.html>

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

tržními silami a sledováním. Dalo by se například čerpat z Foucaultova konceptu panoptické společnosti a argumentovat, že rozvoj informačních technologií pravděpodobně povede ke ztrátě autonomie v mnoha sférách politického, ekonomického, kulturního a společenského života.”⁴²

Přirozenou reakci společnosti na tyto hrozby můžeme spatřovat v oznamovatelských iniciativách, jako byly například výše uvedené akce Wikileaks, které se snaží vyrovnávat informační asymetrii mezi občany a státem. Velmi důležitým aspektem práva na informace se tak stává institut ochrany oznamovatelů (*whistleblower protection*).

Obranu proti zmíněným tendencím nacházíme nejenom v občanské neposlušnosti na pomezí legality, ale i ve významných iniciativách akademického a neziskového sektoru. V návaznosti na Johannesburgské principy⁴³, publikované v roce 1996, vydala skupina expertů v roce 2013 dokument Tschwaneské principy - Globální principy národní bezpečnosti a práva na informace⁴⁴. Tento komplexní návrh úpravy pro případy kolize práva na informace a národní bezpečnosti obsahuje například:

- omezující výčet typů informací, které mohou být považovány za informace dotýkající se národní bezpečnosti;
- výčet informací, u nichž by měl vždy převážet veřejný zájem na zpřístupnění před utajením (např. informace o závažném porušování lidských práv);
- povinnost obchodních společností, včetně soukromých vojenských a bezpečnostních společností poskytovat informace týkající se možného dopadu jejich aktivit na lidská práva
- sankce za neoprávněné omezení přístupu k informacím;
- ochranu oznamovatelů a novinářských zdrojů apod.

⁴² FRIEDLAND, Lewis. Electronic democracy and the new citizenship. In: *Media, Culture & Society* [online]. 1996 [cit. 2014-03-03]. S. 185 - 212. Dostupné z: <http://www.cpn.org/crm/contemporary/electronic.html>

⁴³ ARTICLE 19. *The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information*. [online] Johannesburg, 1995 [cit. 2014-03-03]. ISBN 1 870798 89 9. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/4653fa1f2.html>

⁴⁴ OPEN SOCIETY FOUNDATIONS. *Tshwane Principles: The Global Principles on National Security and the Right to Information* [online]. Tschwane, 2013 [cit. 2014-03-03]. ISBN 978-1 -936133-98-7. Dostupné z: <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/global-principles-national-security-10232013.pdf>

V komentáři k principům autoři zdůrazňují roli oznamovatelů coby „pohonu vývoje práva“. Uvádí: „Informace zveřejněné WikiLeaks a prosekuce oznamovatelů zvýšila pozornost k nedostatku jasných standardů ve vztahu k whistleblowerům, vysokému veřejnému zájmu na zveřejnění informací, které vlády drží v utajení, a pokračujícímu zneužívání utajování v oblasti národní bezpečnosti, včetně závažného porušování lidských práv.“⁴⁵ Reflexi Tschwaneských principů doporučilo svým členským státům Parlamentní shromáždění Rady Evropy.⁴⁶

Teoretické návrhy radikálních řešení informační asymetrie pak lze najít v dílech jako Transparentní společnost Davida Brina, který k dosažení rovnováhy panoptikonu navrhuje neomezené sledování všech všemi za jeho současného sdílení v reálném čase (*sousveillance* jako princip opačný *surveillance* - tj. sledování).⁴⁷

3.2.3. Konflikt s právy duševního vlastnictví

Vedle národní bezpečnosti je druhým, k právu na informace silně konkurenčním principem ochrana intelektuálního vlastnictví. V tomto konfliktu nicméně právo na informace nabývá nové formy a usiluje stát se jakýmsi právem veřejného vlastnictví informací jako protikladu vlastnictví soukromého. Jedná se spíše o instrumentální pojetí práva na informace, jelikož je způsobem realizace jiných práv - především práva na přístup ke kulturnímu bohatství, práva na vzdělání či práva na zdraví. Přesto je vzhledem k jeho okolnostem, aktuálnosti a souvislostem vhodné jej na tomto místě zmínit.

V informační společnosti pozorujeme významné tendence k omezování především autorských práv ve prospěch volného sdílení vědomostí. Tyto tendence jsou zastoupeny především hnutím svobodné kultury. Jeho ideové základy lze vyčíst v díle harvardského

⁴⁵ OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE. *Understanding the Global Principles on National Security and the Right to Information: Briefing Paper* [online]. Tschwane, 2013, s. 3 [cit. 2014-03-03].

⁴⁶ Rezoluce Parlamentního shromáždění č. 1954 (2013): National security and access to information. Rada Evropy, 1954. Čl. 7. Dostupné z: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20190&lang=en>

⁴⁷ BRIN, David. If You Can't Hide From Big Brother, Adapt. *NY Times* [online]. 2013 [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: http://www.nytimes.com/2013/07/25/opinion/global/if-you-cant-hide-from-big-brother-adapt.html?ref=global&_r=3 &pagewanted=all&

profesora práva Lawrence Lessiga, který v extenzivních autorských právech vidí brzdu rozvoje kultury a argumentuje pro jejich reformu, zahrnující především právo volného užití děl pro nekomerční účely.⁴⁸

Tyto myšlenky přijalo za vlastní hnutí technologických aktivistů, reprezentovaných v Evropě např. tzv. pirátskými stranami, v USA pak například smutně proslavenou postavou Aarona Swartze. Ten byl souzen za snahu o zveřejnění tisíců vědeckých článků, které nelegálně kopíroval z databází s placeným přístupem. Swartz kritizoval tzv. privatizaci vědění a trval na tom, že přístup k úplnému souboru lidského poznání by měl být otevřený všem a zdarma, jelikož pramení z tisíce let společné lidské historie a ze struktur společnosti, na níž se všichni lidé podílí.⁴⁹

Opozici k těmto názorovým proudům lze sledovat v tlaku soukromého sektoru na přijetí co nejsilnější normativní ochrany práv duševního vlastnictví, ať už na národní úrovni (např. americký „protipirátský“ návrh SOPA⁵⁰), nebo v podobě mezinárodních dohod (např. kontroverzní návrh ACTA⁵¹). Příznačné je, že návrhy těchto norem bývají často dojednávány v tajnosti a veřejnost má možnost vyjádřit se proti nim pouze díky únikům z rukou whistleblowerů.⁵² Dohody bývají navíc kritizovány nejen pro významné posilování práv duševního vlastnictví, ale také pro omezování práva na soukromí, jelikož usilují o monitorování komunikačních sítí ve snaze porušování práv duševního vlastnictví odhalit.

⁴⁸ LESSIG, Lawrence. *Svobodná kultura*. Praha: 2008. Dostupné z: <http://i.iinfo.cz/files/root/k/svobodna-kultura.pdf>

⁴⁹ SWARTZ, Aaron. Guerilla Open Access Manifesto. In: *Wikipedia: the free encyclopedia* [online]. San Francisco (CA): Wikimedia Foundation, 2001- [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: http://en.wikisource.org/wiki/Guerilla_Open_Access_Manifesto

⁵⁰ Stop Online Privacy Act. In: *H.R. 3261*. USA, 2011. Dostupné z: <https://www.govtrack.us/congress/bills/112/hr3261>

⁵¹ Návrh Obchodní dohody proti padělatelství mezi Evropskou unií a jejími členskými státy, Austrálií, Kanadou, Japonskem, Korejskou republikou, Spojenými státy mexickými, Marockým královstvím, Novým Zélandem, Singapurskou republikou, Švýcarskou konfederací a Spojenými státy americkými. In: *Interinstitucionální spis 2011/0166 (NLE)*. Rada Evropské Unie, 2011. Dostupné z: <http://download.mpo.cz/get/45031/50618/583371/priloha001.pdf>

⁵² Úniky informací o obsahu ACTA přispěly ke včasnému a úspěšnému tlaku veřejnosti na její odmítnutí. V listopadu 2013 zveřejnila organizace WikiLeaks utajovaný návrh kapitoly o ochraně duševního vlastnictví z návrhu dohody Transpacifického partnerství. Utajovaná je též kapitola z právě dojednávané úmluvy Transatlantického partnerství mezi EU a USA, viz KOPAC, Petr. Zbraň síťového ničení - TTIP. In: *Aktualne.cz* [online]. 2013 [cit. 2014-03-08]. Dostupné z: <http://blog.aktualne.cz/blog/petr-kopac.php?itemid=21937>

3.2.4. Povinné subjekty

Střet práva na informace s právy duševního vlastnictví je zároveň místem, kde se paradigma práva na informace rozšiřuje ze vztahu jedinec - stát na vztahy jedince, států a soukromých subjektů. Filozof informační svobody profesor Paul Sturges uvádí, že dominantní informační strategií soukromého sektoru je co největší privatizace informací pro vlastní prospěch a zmiňuje názory, že se jedná o program směřující ke komodifikaci informací a redukci veřejné sféry až k bezvýznamnosti. Protiváhu těmto tendencím pak spatřuje právě v hnutích svobodné kultury, reprezentovaných zmíněným Aaronem Swartzem, které přináší koncepty *creative commons* licencí⁵³ coby náhradu *copyrightu*, otevřené archivy elektronických publikací, *open source software*⁵⁴ a kolaborativní projekty typu Wikipedia.⁵⁵

Americký profesor lingvistiky Noam Chomsky popisuje situaci takto: „Jak se kapitalismus v moderní éře rozvíjel, ekonomické, politické a ideologické systémy byly více a více přebírány obrovskými institucemi soukromé tyranie, které jsou tak blízko totalitnímu ideálu jako ty nejhorší totality, které lidé dosud stvořili.“⁵⁶ Jakkoli odvážně může tento názor znít, jisté je, že s množstvím informací v držení soukromých subjektů narůstá i jejich moc, přičemž současně sledovaným jevem v neoliberálních společnostech západního typu je privatizace funkcí státu (bezpečnost, vzdělání, zdravotnictví atd.), potažmo tedy privatizace státní moci.

Koncept transparence a právo na informace, ale i přímá omezení vyplývající z ostatních lidských práv, často vnímaných především jako svobody jednotlivců proti státu, se vzhledem ke vzrůstající moci některých soukromých subjektů stále častěji jeví nutným

⁵³ Autorské licence umožňující volné nekomerční užití děl.

⁵⁴ Volně šiřitelný software s otevřeným zdrojovým kódem, umožňujícím úpravy programu uživatelem.

⁵⁵ STURGES, Paul. Freedom of Access to Information: A Paradigm For the Information Professions. Kapitola z nevydané knihy [online]. 2006 [cit. 2014-03-03]. S. 3. Dostupné z: <http://www.ifla.org/files/assets/faife/publications/sturges/paradigm.pdf>

⁵⁶ CHOMSKY, Noam. *On anarchism*. Edinburgh: AK Press, 2005, s. 191. ISBN 9781595589101.

vztáhnout i na ně.⁵⁷ Takové návrhy jsou obsažené např. ve zmíněných Tschwaneských principech (princip 1 písm. b): „Obchodní společnosti v sektoru národní bezpečnosti, včetně soukromých vojenských a bezpečnostních společností, jsou odpovědné za zveřejňování informací ve vztahu k situacím, aktivitám a chování, u kterých lze rozumně očekávat dopad na lidská práva.” Podobnou úpravu navrhují Řídící principy OSN pro byznys a lidská práva. Podle nich by obchodní společnosti měly mít povinnost poskytovat takové množství informací, aby bylo možno posoudit adekvátnost reakce společnosti na možné ohrožení lidských práv z jejich strany.⁵⁸ Jak ovšem uvádí Mazhar Siraj z britské rozvojové organizace The Department for International Development: „Debata ohledně odpovědnosti soukromého sektoru za vliv na lidská práva se pomalu vkrádá do lidskoprávních struktur. Stává se zřejmým, že státostředný model odpovědnosti musí být rozšířen na povinnosti nestátních subjektů... Přestože byly podobné požadavky působivě vyjádřené ve velkých souborech výzkumu, mezinárodní komunita stále nebyla schopna dosáhnout konsenzu při uvalení přímých lidsko-právních obligací na soukromý sektor.”⁵⁹

Informační povinnosti subjektů soukromého práva jsou tak dosud obecně pouze fragmentárního rázu. V některých zemích (včetně České republiky) jsou mezi povinné subjekty (tedy subjekty povinné poskytovat informace) řazeny soukromé subjekty licencované k výkonu funkcí veřejné správy a subjekty, které jsou příjemci veřejných prostředků. Jisté informační povinnosti soukromých společností se pak objevují v omezeném počtu sfér lidské činnosti, např. ochraně spotřebitelů, akcionářů apod.

Ačkoli nemá veřejnost zatím příliš možností, jak na obchodní společnosti dohlížet, disponuje nástrojem, jímž je může trestat. V úvodu zmíněná teze popisovala politická práva občanů na vertikále státní moci jako paralelu klasických brzd a protivah na mocenské ose horizontální. Analogií této teze je vztah jednotlivce a moci soukromé.

⁵⁷ Viz např. HOWEN, Nicholas a kol. *Beyond Voluntarism: Human rights and the developing international legal obligations of companies* [online]. International Council on Human Rights Policy, Švýcarsko, 2002 [cit. 2014-03-03].

⁵⁸ Kancelář Vysokého komisaře pro lidská práva OSN. *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations „Protect, Respect and Remedy” Framework* [online]. 2011 [cit. 2014-03-03]. Čl. 21. Dostupné z:

http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

⁵⁹ SIRAJ, Mazhar. Exclusion of Private Sector from Freedom of Information Laws: Implications from a Human Rights Perspective. *Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences*. 2010, č. 1, s. 215. Dostupné z: http://www.japss.org/upload/11._Mazhar%5B1%5D.pdf

Můžeme z ní vyvodit, že jednotlivec disponuje možností korporace trestat spotřebitelsky, tedy alokací svých prostředků, poptávkou. Stejně jako u volebního práva je efektivita tohoto nástroje determinována mnoha dalšími faktory, z nichž nejvýznamnější je právě dostupnost informací a možnost je šířit.

Na závěr oddílu je vhodné vzpomenout, že diskuze se vedou mimo jiné i o tom, zda mezi povinné subjekty zahrnout i politické strany (jako je tomu do určité míry v Polsku, Indii a Nepálu) či jednotlivé volené zástupce.

4. Formální prameny

Formálními prameny práva na informace jsou především následující kategorie předpisů:

a) mezinárodní lidskoprávní úmluvy (předně Deklarace lidských práv a svobod, Pakt o občanských a politických právech, Úmluva o ochraně lidských práv a svobod), v nichž je právo na informace zpravidla inherentní svobodě projevu

b) oborové mezinárodní úmluvy, zakládající právo na informace ve speciálních oblastech (např. Aarhuská úmluva⁶⁰)

c) ústavní zákony národních států, obsahující právo na informace buď inherentně ve svobodě projevu, nebo výslovně uvedené (např. česká Listina základních práv a svobod)

d) zákony o svobodě informací, které hmotně a procesně upravují poskytování informací reaktivní i proaktivní (např. český zákon o svobodném přístupu k informacím č. 106/1999 Sb.)

e) zákony o otevřených datech, které rozšiřují okruh proaktivně zveřejňovaných informací o dále využitelné databáze (např. směrnice Evropského Parlamentu a Rady č. 2003/98/ES, o opakovaném použití informací veřejného sektoru), včetně rozpočtových zákonů zpřístupňujících veřejnosti údaje o státním rozpočtu (např. americký návrh DATA 2013⁶¹)

f) open-meetings zákony (zákony o otevřeném setkávání), které umožňují účast veřejnosti na jednání orgánů veřejné moci (např. americký zákon „o vládě ve slunečním svitu“⁶²)

g) protikorupční zákony - zákony o majetkových přiznáních volených a jmenovaných představitelů veřejné moci (např. český zákon č. 159/2006 Sb. o střetu

⁶⁰ Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí, Aarhus, 1998, publikovaná pod č. 124/2004 Sb. m. s. Dostupná z: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43czech.pdf>

⁶¹ Digital Accountability and Transparency Act. In: *H.R. 2061*. USA, 2013. Dostupné z: <http://www.datacoalition.org/issues/data-act.html>

⁶² Government in the Sunshine Act. In: *Pub.L. 94-409, 90 Stat. 1241*. USA, 1974. Dostupné z: <http://accessreports.com/statutes/sunshine.htm>

zájmů), zákony o zveřejňování smluv o veřejných zakázkách (např. slovenský zákon o centrálním registru smluv⁶³)

h) zákony o regulaci lobbistů (např. rakouský Lobbying- und Interessenvertretungs Transparenz Gesetz 2013⁶⁴), zákony upravující zveřejňování volebních výdajů (např. americký návrh DISCLOSE Act⁶⁵)

i) oborové zákony - zákony obsahující informační práva zaměstnanců, akcionářů, pacientů, zákony o životním prostředí, o trestním řízení apod.

j) tiskové zákony (např. český tiskový zákon č. 46/2000 Sb.) a zákony o ochraně zdrojů novinářských informací (např. americký návrh zákona o volném toku informací⁶⁶)

k) zákony o ochraně oznamovatelů (např. americký Whistleblower Protection Act 1989⁶⁷, v ČR nezdařený pokus o zapracování do antidiskriminačního zákona⁶⁸)

l) zákony o ochraně osobních údajů, které na jedné straně určují limity práva na informace dané ochranou osobních údajů, na straně druhé definují proces získávání informací o vlastní osobě od veřejnoprávních i soukromoprávních subjektů (např. český zákon č. 101/ 2000 Sb. o ochraně osobních údajů)

m) zákony o utajovaných skutečnostech, kterými se právo na informace omezuje (např. český zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti)

n) autorské zákony, které upravují podmínky, za nichž lze některé druhy informací šířit (např. český autorský zákon č. 121/2000 Sb.)

⁶³ Centrálný registr zmlúv. In: *zákon č. 546/2010_Z. z. Slovensko, 2010*. Dostupné z: http://www.snk.sk/swift_data/source/ETO/Objednavky%20a%20faktury/Zakon_546_2010.pdf

⁶⁴ Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG und Änderung des Gerichtsgebührengesetzes. In: *BGBL. I Nr. 64/2012*. Rakousko, 2012. Dostupné z: http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_I_64/BGBLA_2012_I_64.pdf

⁶⁵ Democracy Is Strengthened by Casting Light On Spending in Elections Act. In: *H.R. 5175*. USA, 2010. Dostupné z: <http://www.thomas.gov/cgi-bin/bdquery/z ?d111:h.r.05175>:

⁶⁶ Free Flow of Information Act. In: *H. R. 2102*. USA, 2007. Dostupné z: <https://www.govtrack.us/congress/bills/110/s2035>

⁶⁷ Whistleblower Protection Act. In: *Pub.L. 101-12*. USA, 1989. Dostupné z: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-103/pdf/STATUTE-103-Pg16.pdf>

⁶⁸ Návrh věcného záměru legislativního řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů. In: *Usnesení Vlády ČR ze dne 21. listopadu 2012 č. 851*. Úřad vlády ČR, 2012. Dostupný z: http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2011_2012/3a---navrh-vecneho-zameru-ze-dne-9--rijna-2012.pdf

o) zákony upravující kulturní instituce, které se podílejí na vytváření kultury otevřenosti a zvyšují povědomí o právu na informace - knihovny, školy, veřejnoprávní média apod.

III. Univerzálně uznávané principy práva na informace

Následující kapitola se zabývá právem na informace v jeho užším, univerzálně uznávaném pojetí jakožto práva na přístup k informacím veřejného sektoru. Vychází z faktu, že zákony o přístupu k informacím mají celosvětově velmi podobnou formu a umožňují tak dovozování obecně platných principů práva na informace.⁶⁹

5. Právo na informace jako základní lidské právo

5.1. Úvod

Právo na informace je základním lidským právem.

Je na jedné straně právem politickým, které je nezbytným prvkem vztahu občana a společnosti a nutným předpokladem fungování společnosti participativní a demokratické (viz předchozí kapitola). Zároveň je právem základním, resp. lidským, jelikož je nezbytným předpokladem k výkonu ostatních základních i jiných práv (tzv. instrumentální pojetí). Oldřich Kužílek, spoluautor českého zákona o svobodném přístupu k informacím, dovozuje z komentářové literatury, že „právo na informace má jak povahu základního práva, tak též politického práva, a že mezi nimi osciluje.“⁷⁰

Společně s dalšími univerzálně uznávanými lidskými právy požívá nejvyšší ochrany a náleží všem bez rozdílu. Jeho formální vyjádření coby lidského práva lze nalézt v mnohých dokumentech mezinárodních, národních i nevládních subjektů, v dokumentech právně závazných i soft law. Jako lidské právo by mělo být a také často

⁶⁹ Posuzování konkrétních institutů by vyžadovalo přístup podrobnější, zohledňující odlišnosti jednotlivých národních právních systémů. Slovy Oldřicha Kužílka: „Ze srovnání velkého množství národních úprav plyne základní zjištění: vcelku jsou různé zákony v zásadě podobné. Ovšem v detailním pohledu na nástroje účinného vymáhání práva na informace existuje velké množství různých forem úprav, které se liší jak v celkovém pojetí, tak i v mnoha detailech.“ – viz KUŽÍLEK, Oldřich. Srovnání zahraničních právních úprav o přístupu k informacím. Studie pro Ministerstvo vnitra ČR. In: *mvcz.cz* [online]. 2011 [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: <http://www.mvcz.cz/soubor/priloha-srovnani-zahranicnich-pravnich-uprav-o-pristupu-k-informacim-pdf.aspx>

⁷⁰ KUŽÍLEK, Oldřich. Test veřejného zájmu v přístupu k informacím o platu a odměnách ve veřejném sektoru. In: *Otevřete: web pro otevřenost veřejné správy* [online]. 2013 [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: http://www.otevrete.cz/knihovna/pravni-analyzy1/test-verejneho-zajmu-v-pristupu-k-informacim-o-platu-a-odmenach-ve-verejnem-sektoru-539.html#_ftn4

bývá součástí národních práv jakožto právo ústavní⁷¹, výslovně jej uznávají ústavy šedesáti států světa.⁷²

5.2. Rekognice

Jeho formální vyjádření jako univerzálního lidského práva lze hledat především v následujících mezinárodních dokumentech, zpravidla mlčky vyjádřené coby součást svobody projevu, resp. k ní náležejícího práva vyhledávat a přijímat informace:

a) v článku 19 Všeobecné deklarace lidských práv⁷³ (dále jen „Deklarace“):

„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 jakýmikoli prostředky a bez ohledu na hranice.“

b) v odstavci druhém, článku 19 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech⁷⁴ (dále jen „Pakt“):

„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 jakýmikoli jinými prostředky podle vlastní volby.“

Z evropských dokumentů jej pak obsahují např.:

⁷¹ Podrobně o ústavním právu na informace např. CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY, Halifax, Canada. *Entrenching RTI: An Analysis of Constitutional Protections of the Right to Information* [online]. 2012 [cit. 2014-03-03]. ISBN 978--0 --9878751--2 --9. Dostupné z: http://www.rti-rating.org/docs/Const%20Report_final.pdf

⁷² Constitutional Protections of the Right To Information. *Right2Info: Good Law & Practice* [online]. 2012 [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: <http://www.right2info.org/constitutional-protections>

⁷³ Všeobecná deklarace lidských práv. OSN, 1948. Dostupné z: <http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/vseobecna-deklarace-lidskych-prav.pdf>

⁷⁴ Mezinárodní pakt o občanských a politických právech. OSN, 1966. Vyhlášený pod č.120/1976 Sb. Dostupný z: <http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/mezinar.pakt-obc.a.polit.prava.pdf>

c) Úmluva o ochraně lidských práv a svobod⁷⁵ (dále jen „Úmluva“), která ve svém odstavci prvním, článku 10 říká:

„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...“;

d) Listina základních práv a svobod Evropské unie⁷⁶ (dále jen „Listina“ a „EU“), v níž se v odstavci prvním, článku 11 píše, že:

„Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování veřejné moci a bez ohledu na hranice.“

Článek 42 pak uvádí:

„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.“

Téměř identickou normu pak lze nalézt v článku 15 odst. 3 Smlouvy o fungování EU⁷⁷ („dále jen SFEU“).

Právo na informace a korelující povinnost státu informace zpřístupňovat je přitom v ustanoveních o svobodě projevu (resp. právu na vyhledávání a rozšiřování informací) nutno většinou hledat spíše mezi řádky za použití extenzivní interpretace. Je tomu tak především z důvodu jeho jisté novosti - cestu k univerzální rekognici si prošlo až v posledních desetiletích, což lze dobře dokumentovat na uvedených případech:

Ad a) a b) OSN došla k rekognici práva na informace až v devadesátých letech, kdy prostřednictvím svého tehdejšího Výboru pro lidská práva ustanovila úřad

⁷⁵ Úmluva o ochraně lidských práv a svobod. Rada Evropy, 1950. Vyhlášena pod č. 209/1992 Sb. Dostupná z: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf

⁷⁶ Listina základních práv a svobod Evropské unie. 2007/C 303/01. EU, 2007. Dostupná z: <http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303CS.01000101.htm>

⁷⁷ Smlouva o fungování Evropské unie. EU, 2008/C 115/01. 2008. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:cs:PDF>

Zvláštního zpravodaje pro podporu a ochranu práva na svobodu myšlení a projevu⁷⁸, do jehož kompetence právo na informace spadá. Na zprávy zpravodaje odkazují rezoluce Výboru, respektive Rady pro lidská práva. Při neexistenci jiných, závaznějších pramenů, tak tyto zprávy, rezoluce a další dokumenty Výboru a Rady působí silou přesvědčivosti jakožto oficiální výklad OSN k právu na informace obsažené v článku 19 Deklarace, resp. Paktu. Ve dvou příkladech za mnohé se tak ve zprávě zpravodaje o svobodě projevu z roku 2000⁷⁹ můžeme dočíst, že „Orgány veřejné správy mají povinnost zpřístupňovat informace a každý člen veřejnosti má odpovídající práva informace přijímat...”. Komentář Rady ke svobodě myšlení a projevu⁸⁰ pak uvádí, že: „Článek 19, odstavec 2 [Paktu] zakládá právo na přístup k informacím drženým orgány veřejné správy, bez ohledu na formu, v jaké jsou informace uchovány, jejich zdroj a čas vzniku.”

Ad c) Rada Evropy a její orgány se k dovozování práva na informace stavěly historicky nejzdrženlivěji a to přesto, že mnoho z jejich členských států právo na informace vtělilo do svých právních řádů, často dokonce ve formě zákonů ústavních. Evropský soud pro lidská práva (”ESLP”) až do roku 2006 zastával názor, že článek 10 Úmluvy nezakládá právo jednotlivce požadovat informace od státu, respektive odpovídající povinnost státu informace poskytovat. V některých případech (Leander proti Švédsku⁸¹, Gaskin proti Velké Británii⁸², Guerra a další proti Itálii⁸³, Sírba a další proti Moldávii⁸⁴,

⁷⁸ The right to freedom of opinion and expression: Commission on Human Rights resolution 2000/38.

E /CN.4 /RES/2000/38. Komise pro lidská práva OSN, 2000. Dostupné z: http://ap.ohchr.org/documents/E /CHR/resolutions/E -CN_4 -RES-2000-38.doc

⁷⁹ Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Mr. Abid Hussain. E /CN.4 /2000/63. Komise pro lidská práva OSN, 2000. Dostupné z: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/Issues.aspx>

⁸⁰ General Comment Number 34: Article 19: Freedoms of opinion and expression. CCPR/C /GC/34. Komise pro lidská práva OSN, 2011. Dostupné z: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>

⁸¹ Rozsudek ESLP ze dne 26. 3. 1987 ve věci Leander proti Švédsku. Stížnost č. 9248/81. Dostupné z: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57519>

⁸² Rozsudek ESLP ze dne 7. 7. 1989 ve věci Gaskin proti Velké Británii. Stížnost č. 10454/83. Dostupné z: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57491>

⁸³ Rozsudek ESLP ze dne 19. 2. 1998 ve věci Guerra a další proti Itálii. Stížnost č. 14967/89. Dostupné z: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58135>

⁸⁴ Rozsudek ESLP ze dne 7. 11. 2004 ve věci Sírba a další proti Moldávii. Stížnost č. 73562/01. Dostupné z: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-61819>

Roche proti Velká Británii⁸⁵) soud uvedl, že právo ke svobodě přijímat informace v podstatě zakazuje vládě omezovat osobu v přístupu k informacím, které jí jiné osoby chtějí nebo by mohli chtít poskytnout, ale že v článku 10 není vtělena povinnost daného státu poskytovat ze své vůle předmětné informace jednotlivci. Právo na informace uznával pouze jako prostředek k naplnění jiných v Úmluvě vyjádřených práv, tedy pouze v jeho tzv. instrumentálním pojetí. Např. v případě Guerra a další proti Itálii ESLP sice zopakoval, že ze svobody přijímat informace podle článku 10 nemůže být konstruována pozitivní obligace státu sbírat a šířit informace, zároveň však usoudil, že předmětný stát nesplnil svou povinnost zabezpečit právo stěžovatele na soukromí a rodinný život dle článku 8 Úmluvy, když mu neposkytl informace o míře ohrožení, které představovala chemická továrna provozovaná poblíž jeho bydliště.

V roce 2006, v případě Sdružení Jihočeské matky proti České republice⁸⁶, se od tohoto pojetí poprvé odchýlil, když shledal, že článek 10 lze za určitých okolností aplikovat sám o sobě. V daném případě žádala česká nezisková organizace z pozice účastníka stavebního řízení o technickou dokumentaci Jaderné elektrárny Temelín. Její žádost byla českými úřady zamítnuta z důvodu ohrožení národní bezpečnosti, obchodního tajemství a veřejného zdraví a nedostatku veřejného zájmu na poskytnutí informací. Ve zřejmém posunu od předchozích stanovisek vyslovil názor, že je obtížné dovodit z Úmluvy obecné právo na přístup k úředním datům a dokumentům a připustil aplikaci článku 10, když řekl, že neposkytnutí dokumentů bylo omezením práva přijímat informace ve smyslu odstavce 1 tohoto článku. Posuzoval pak oprávněnost tohoto omezení, tedy zda došlo k naplnění podmínek stanovených v odstavci 2 tohoto článku. Ten zní:

„Výkon těchto svobod, protože zahrnuje i povinnosti i odpovědnost, může podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu

⁸⁵ Rozsudek ESLP ze dne 19. 10. 2005 ve věci Roche proti Velká Británii. Stížnost č. 32555/96. Dostupné z: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-70662>

⁸⁶ Rozsudek ESLP ze dne 10. 7. 2006 ve věci Sdružení Jihočeské matky proti České republice. Stížnost č. 19101/03. Dostupné z: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-76707> (Česky dostupné z: Z aktuální judikatury Evropského soudu pro lidská práva: K problematice svobodného přístupu k informacím. *Správní právo* [online]. 2013, č. 4 [cit. 2014-03-04]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-4-13web-moravkova-pdf.aspx>)

národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci.”

Soud shledal, že zamítnutí žádosti stěžovatele bylo zcela v intencích uvedeného odstavce 2 a stížnost zamítnul, samotná aplikace článku 10 byla nicméně průlomová, a založila od té doby užívaný tzv. třístupňový test. Dle něj je omezení přístupu k informacím oprávněné pouze tehdy, pokud je předepsáno zákonem, má legitimní cíl a je nezbytné v demokratické společnosti.⁸⁷ Podrobně se testu věnuje další podkapitola.

Další posun v rozhodování soudu lze vysledovat v případě *Társaság a Szabadságjogokért* proti Maďarsku 2009.⁸⁸ *Társaság a Szabadságjogokért*, tj. Maďarská unie občanských práv, podala stížnost proti zamítnutí její žádosti o poskytnutí textu ústavní stížnosti člena parlamentu, týkající se ústavnosti nové trestně-právní protidrogové legislativy, maďarským Ústavním soudem. ESLP ve zřejmém odklonu od předchozí judikatury stížnosti vyhověl s tím, že neposkytnutím informace bylo porušeno právo stěžovatele dle článku 10 odst. 1. Soud přihlédl k tomu, že poskytnutí informace důležité pro veřejnou diskusi bylo ve veřejném zájmu, že Unie v daném případě vystupovala v roli „*watchdogu*” tento veřejný zájem hájící a že neposkytnutí informace bylo formou cenzury svobody tisku.

Soud tak jako jistého oslího můstku k dovození práva na informace využil svou dosavadní judikaturu v případech týkajících se svobody médií shromažďovat informace (např. případ *Observer a Guardian* proti Velké Británii 1991⁸⁹), zároveň ovšem přiznal, že pokročil směrem k širšímu výkladu pojmu „svoboda přijímat informace” a tím

⁸⁷ VOORHOOF, Dirk a Wouter HINS. Access to State-Held Information as a Fundamental Right under the European Convention on Human Rights. *European Constitutional Law Review* [online]. 2007, č. 3, s. 123-126 [cit. 2014-03-04]. DOI: 101017/S1574019607001149. Dostupné z: http://www.ivir.nl/publications/hins/EuConst_Hins_Voorhoof.pdf

⁸⁸ Rozsudek ESLP ze dne 14. 7. 2009 ve věci *Társaság a Szabadságjogokért* proti Maďarsku. Stížnost č. 37374/05. Dostupné z: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-92171>

⁸⁹ Rozsudek ESLP ze dne 26. 11. 1991 ve věci *Observer a Guardian* proti Velké Británii. Stížnost č. 13585/88. Dostupné z: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57705>

k uznání práva na informace.⁹⁰

Nově nastolený trend byl následován i rozhodnutím v případě Kenedi proti Maďarsku 2009.⁹¹ János Kenedi, historik zkoumající působení maďarských tajných služeb v druhé polovině dvacátého století, podal stížnost mimo jiné pro porušení jeho práva dle čl. 10, když mu byl odepřen přístup k historickým dokumentům v držení maďarského Ministerstva vnitra (právo na přístup k nim mu byl již dříve prisouzen maďarskými soudy). ESLP Kenediho nárok potvrdil a ve vztahu k čl. 10 zdůraznil, že „přístup k originálním dokumentárním pramenům pro legitimní historický výzkum byl nezbytným prvkem výkonu stěžovatelova práva na svobodu slova/projevu.“⁹²

Z nejnovějších případů posuzovaných ESLP je významný případ Youth Initiative for Human Rights proti Srbsku, 2013.⁹³ Stěžovatelem v tomto případě byla srbská nezisková organizace, která v roce 2005 požádala srbskou tajnou službu o informaci o počtu jí sledovaných osob v daném roce. Tajná služba žádost odmítla, a poté, co oprávněnost žádosti potvrdili jak srbský informační komisař, tak nejvyšší soud, informovala žadatele, že předmětnými informacemi nedisponuje. ESLP zopakoval, že pojem svobody přijímat informace zahrnuje právo na přístup k informacím a potvrdil, že takovéto právo náleží neziskové organizaci v úloze podobné roli tisku. Stěžovateli pak jednohlasně vyhověl, když řekl, že „byl očividně zapojen v legitimním sběru informací veřejného zájmu s úmyslem poskytnout tyto informace veřejnosti a tak přispět k veřejné debatě, bylo tedy narušeno jeho právo na svobodu projevu... jakékoli omezení (tohoto práva) musí být v souladu s domácím právem“. Soud Srbsku nařídil zajistit, aby tajná služba předmětné informace poskytla.

Kromě potvrzení nastolené tendence k uznávání práva na informace jakožto samostatného politického práva, je tento případ zajímavý i v dalších aspektech. Jak

⁹⁰ srov. VOORHOOF, Dirk. European Court of Human Rights: Case of TASZ v. Hungary. IRIS: Database on legal information relevant to the audiovisual sector in Europe [online]. 2009, 7:2 /1 [cit. 2014-03-04]. Dostupné z: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/7/article1>

⁹¹ Rozsudek ESLP ze dne 26. 8. 2009 ve věci Kenedi proti Maďarsku. Stížnost č. 31475/05. Dostupné z: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-92663>

⁹² srov. VOORHOOF, Dirk. European Court of Human Rights: Case of Kenedi v. Hungary. In: IRIS: Database on legal information relevant to the audiovisual sector in Europe [online]. 2009, 7:Extra [cit. 2014-03-04]. Dostupné z: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/7/article104>

⁹³ Rozsudek ESLP ze dne 25. 9. 2013 ve věci Youth Initiative for Human Rights proti Srbsku. Stížnost č. 48135/06. 2013. Dostupné z: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-120955>

uvádí profesor Dirk Voorhoof z Ghentské univerzity, případ je připomínkou toho, že právo (a nejen právo na informace) musí být respektováno i tajnými službami. Tato připomínka je důležitá především vzhledem k mezinárodnímu vývoji práva po 11. září 2001, kdy se celosvětově objevují tendence omezovat lidská práva, nejčastěji ve prospěch proklamované národní bezpečnosti.⁹⁴

Významný je k rozsudku připojený názor disentujících soudců (Sajó a Vučinić), kteří rozsudek doplňují mimo jiné o následující teze: 1) ve světě internetu se stírá rozdíl mezi žurnalisty a jinými členy společnosti a nemůže být demokracie bez transparency, která by sloužila všem občanům; 2) není dostatečné, aby státy přístup ke svým informacím neztěžovaly, ale měly by mít pozitivní obligaci data shromažďovat a uspořádat. Tato stanoviska ukazují na možný budoucí vývoj judikatury ESLP, především ústup od potřebnosti oprávněného subjektu být v roli obdobné roli novinářské a dokládat tak veřejně prospěšný zájem na přístup k informacím.

V neposlední řadě je zajímavé, že ESLP do dokumentů, tvořících právní základ případu, zahrnul kromě Paktu i komentář Rady pro lidská práva OSN k němu⁹⁵, který popisuje široce pojaté právo na informace včetně doporučení státům informace zveřejňovat proaktivně. ESLP dále coby relevantní dokument zařadil i Společnou deklaraci zvláštních zpravodajů pro svobodu projevu OSN a Organizace amerických států. Ta v soudem citované části říká, že „Právo na přístup k informacím v držení veřejné moci je základním lidským právem, které by na národní úrovni mělo být provedeno zevrubnou legislativou (např. zákony o svobodném přístupu k informacím) založenou na principu maximálního přístupu, tedy předpokladu, že všechny informace jsou dostupné a předmětem pouze úzkého systému výjimek“.⁹⁶ Stejně se ESLP dovolává i Společné deklarace zvláštního zpravodaje OSN pro svobodu myšlení a projevu,

⁹⁴ VOORHOOF, Dirk. Article 10 of the Convention includes the right of access to data held by an intelligence agency. In: *Strasbourg Observers* [online]. 2013 [cit. 2014-03-04]. Dostupné z: <http://strasbourgobservers.com/2013/07/08/article-10-of-the-convention-includes-the-right-of-access-to-data-held-by-intelligence-agency/>

⁹⁵ General Comment Number 34: Article 19: Freedoms of opinion and expression (viz pozn. č. 80)

⁹⁶ Joint Declaration by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression. International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression, 2004. Dostupné z: <http://www.osce.org/fom/38632>

zástupce Rady Evropy pro svobodu médií, zvláštního zpravodaje Organizace amerických států pro svobodu projevu a zvláštního zpravodaje pro svobodu projevu Africké komise pro lidská práva a práva národů⁹⁷ z níž cituje: „Veřejné orgány, ať národní či mezinárodní, drží informace nikoli pro sebe, ale jakožto zástupci veřejnosti a měly by, až na omezené výjimky, k takovým informacím poskytovat přístup.”

Z uvedeného je zřejmé, že judikatura ESLP se přibližuje světovým standardům uznávání práva na informace coby základního lidského práva. Tento vývoj je možno sledovat i v normotvorbě Výboru ministrů Rady Evropy. Ten k uznání práva na informace dospěl výrazně dříve než ESLP, který přitom připustil, že „doporučení Výboru ministrů mohou být relevantní pro výklad Úmluvy.”⁹⁸

Už v doporučení Výboru ministrů č. R (81) 19 z roku 1981 se píše, že „každý v jurisdikci členského státu má mít právo na žádost obdržet informace v držení veřejných orgánů kromě orgánů zákonodárné a soudní moci.”⁹⁹ Potvrzení tohoto práva lze nalézt v deklaraci Výboru ministrů rady Evropy z roku 1982 o svobodě projevu a informací, která „zdůrazňuje pevný závazek (členských států) k principům svobody projevu a informací jakožto základního prvku demokratické a pluralitní společnosti” a deklaruje „úsilí o otevřenou informační politiku ve veřejném sektoru, včetně přístupu k informacím, s cílem posílit pochopení politických, ekonomických a kulturních záležitostí a schopnost je svobodně diskutovat.”¹⁰⁰

Chápání tohoto práva rozšiřuje Výbor ministrů v doporučení Rec (2002) 2, když říká, že „právo na přístup se má vztahovat ke všem osobám, fyzickým i právnickým, bez

⁹⁷ Joint Declaration by the United Nations Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media, the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression and the ACHPR (African Commission on Human and Peoples' Rights) Special Rapporteur on Freedom of Expression. International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression, 2006. Dostupné z: <http://www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=746&lID=1>

⁹⁸ VOORHOOF, Access to State-Held Information as a Fundamental Right under the European Convention on Human Right (viz pozn. č. 87). S. 7.

⁹⁹ Recommendation No. R (81) 19 of the committee of ministers to member states on the access to information held by public authorities. Výbor ministrů Rady Evropy, 1981. Dostupné z: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec\(1981\)019_EN.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec(1981)019_EN.asp)

¹⁰⁰ Declaration on the freedom of expression and information. Výbor ministrů Rady Evropy, 1982. Dostupné z: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/CM/Dec\(1982\)FreedomExpr_en.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/CM/Dec(1982)FreedomExpr_en.asp#TopOfPage)

jakýchkoli rozdílů včetně státní příslušnosti...”¹⁰¹ V úvodu tohoto doporučení ovšem Výbor dodává, že „je nutno poznamenat, že článek 19 Všeobecné deklarace lidských práv a článek 19 Mezinárodní úmluvy o občanských a politických právech zřejmě přiznávají širší právo na informace než Evropská úmluva o lidských právech, jelikož tyto články také obsahují právo informace vyhledávat.”¹⁰²

V roce 2008 přijal Výbor ministrů dosud neúčinnou Úmluvu o přístupu k úředním dokumentům¹⁰³ (dále jen „Úmluva z Tromsø”), s jejíž účinností by právo na informace v prostředí Rady Evropy nabylo vyšší právní síly než výše zmiňované soft-law. Nabytí účinnosti přitom předpokládá ratifikaci nejméně deseti signatáři, zatím ji však ratifikovalo pouze signatářů šest.

Ad d) Citované normy EU obsažené v jejich základních dokumentech svým zněním i systematickým zařazením právo na informace výslovně zakotvují jako právo základní. Některé zdroje¹⁰⁴ upozorňují na jisté formulační úskalí, když jmenované předpisy nezaručují přístup k informacím obecně, ale pouze přístup k dokumentům. Rozdíl mezi přístupem k informacím a přístupem k dokumentům přitom spatřují v tom, že u prvního lze požadovat odpovědi na otevřené otázky, u druhého pouze informace již vtělené v existujících dokumentech. Komentář nezávislých expertů k Listině základních práv EU nicméně uvádí, že článek 42 je nutno interpretovat široce jako právo na přístup k informacím.¹⁰⁵

¹⁰¹ Access to official documents: Recommendation Rec (2002) 2 of the Committee of Ministers and explanatory memorandum. Výbor ministrů Rady Evropy. 2002. S. 12, čl. 15. Dostupné z: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/H-Inf\(2003\)003_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/H-Inf(2003)003_en.pdf)

¹⁰² *Ibid.* S. 10, čl. 4.

¹⁰³ Úmluva o přístupu k úředním dokumentům. Rada Evropy, Tromsø, 2009. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-4-13web-umluva-pdf.aspx>

¹⁰⁴ QUINTANILLA, Pamela Bartlett a kol. *Guide on Access to EU Documents* [online]. Madrid: Access Info Europe, 2013, s. 13 [cit. 2014-03-04]. Dostupné z: http://www.eu-citizens.org/files/Guide%20on%20access%20to%20EU%20Documents_ONLINE.pdf

¹⁰⁵ EU NETWORK OF INDEPENDENT EXPERTS ON FUNDAMENTAL RIGHTS. *Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the European Union* [online]. Belgie: Evropská komise, 2006 [cit. 2014-03-04]. S. 336. Dostupné z: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/networkcommentaryfinal_en.pdf

5.3. Osobní rozsah - právnické osoby

Jelikož je právem základním, náleží právo na informace všem bez rozdílu. Přitom z uvedených pramenů, především z norem EU a Úmluvy z Tromsø, lze výslovně vyčíst, že se toto právo vztahuje i na právnické osoby. Oproti tomu Rada pro lidská práva OSN tradičně nepřipouští stížnosti právnických osob pro porušení práv v Paktu. V právních řádech jednotlivých států se přístup k základním právům obecně různí, v zemích nám nejbližších tak např. Německo právnickým osobám tato práva částečně přiznává, když ve své ústavě uvádí: „Základní práva platí i pro tuzemské právnické osoby, pokud jsou svou povahou pro ně použitelná.“¹⁰⁶ Ústavní soud ČR se ve své judikatuře k věci staví velmi podobně, když říká, že: „na rozdíl od osoby fyzické se právnická osoba může domáhat ochrany jen takových práv chráněných Listinou základních práv a svobod, které odpovídají jejímu právnímu postavení, resp. pokud jsou svou povahou pro ni použitelná.“¹⁰⁷ V případě práva na informace lze přitom dobře dovodit, že svou povahou právnickým osobám přísluší. Jako právo základní je i pro ně důležitým nástrojem výkonu práv ostatních; náleží jim i coby právo politické, když zájem na dobrém fungování veřejné správy jim je vlastní stejně jako osobám fyzickým a na jejím financování se jako daňový poplatníci významně podílejí.

5.4. Osobní rozsah - státní příslušnost

Výše bylo uvedeno, že právo na informace náleží všem osobám bez rozdílu. To zahrnuje i rozdíly dané státní příslušností, viz např. čl. 2 odst. 1 Paktu¹⁰⁸. Pakt sice některá politická práva přiznává pouze užšímu okruhu subjektů, tedy občanům (právo volit), to ovšem není případ svobody projevu, která dle čl. 19 odst. 2 Paktu náleží

¹⁰⁶ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. In: BGBl. S. 1. 1949. Německo, 1949. Čl. 19 odst. 3. Český dostupný z: <http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>,

¹⁰⁷ Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 6. 1. 1998. Sp. zn. I. ÚS 282/97. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=1-282-97>

¹⁰⁸ „Každý stát, který je smluvní stranou Paktu, se zavazuje respektovat práva uznaná v tomto Paktu a zajistit tato práva všem jednotlivcům na svém území a podléhajícími jeho jurisdikci, bez jakéhokoli rozlišování podle rasy, barvy, pohlaví, náboženství, politického nebo jiného smýšlení, národnostního nebo sociálního původu, majetku, rodu nebo jiného postavení.“

„každému“ a „bez ohledu na hranice“. Přesto právě na základě kritéria státní příslušnosti bývá právo na informace, ze svobody projevu dovozené, často omezeno a to bez dalších důvodů, což je v rozporu se závazky z Paktu vyplývajícími.

Za příklad poslouží právní řád EU. Ta ve shora citovaných člancích svých základních dokumentů omezuje právo na informace na občany Unie, fyzické osoby s bydlištěm a právnické osoby se sídlem v členském státě. Stejně omezení obsahuje nařízení o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise¹⁰⁹, které ovšem dává orgánům EU možnost na základě uvážení dokumenty poskytnout i osobám s bydlištěm či sídlem mimo EU.

Takové omezení je v rozporu nejen s pojetím všeobecnosti práv v Paktu, ale i s textací Úmluvy a (dosud neúčinné) Úmluvy z Tromsø. Ta v čl. 2 odst. 1 říká, že „Každá smluvní strana zaručí každé osobě, a to bez jakékoliv diskriminace, právo mít na požádání přístup k úředním dokumentům v držení orgánů státní správy.“ V případě nabytí účinnosti této úmluvy by tak zavázané státy měly poskytovat dokumenty i osobám cizí státní příslušnosti. Stejný závazek by měl platit i pro orgány EU, na něž členské státy, které jsou zároveň členy Rady Evropy, delegovaly některé ze svých pravomocí, zároveň s nimi však i povinnosti.

V národních úpravách přiznávají právo na informace cizím státním příslušníkům např. USA, Velká Británie, Německo, Francie nebo ČR. V obdobném rozsahu jako EU přiznává právo například Kanada, výhradně osobám domácí státní příslušnosti Polsko.

¹⁰⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise. In: COD 2000/0032. Evropský parlament a Rada, 2001. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R1049:CS:NOT>

6. Princip publicity a omezení výjimek

6.1. Princip publicity

Princip publicity v kontextu práva na informace¹¹⁰ spočívá v pravidle, že všechny informace v držení státu jsou veřejnosti přístupné, přičemž omezení přístupu k určitým informacím je výjimkou. V zahraniční jurisprudenci jej můžeme nalézt pod obsahově blízkými pojmy princip maximálního zpřístupnění a presumpce otevřenosti.

Principem k publicitě opačným je princip diskrétnosti, kdy informace jsou obecně neveřejné a dožádaný subjekt poskytuje jen zákonem vymezený úzký okruh informací, popř. je zpřístupnění informací na volné úvaze subjektu. Tento princip zjevně neodpovídá standardům participativní demokracie.

Principy publicity a diskrétnosti jsou součástí širšího společensky-filozofického okruhu kultury otevřenosti, respektive kultury utajování.

Aby byl naplněn smysl principu publicity, presumuje se právo přístupu ke všem informacím a zakládá se pozitivní obligace státu informace zpřístupňovat. Okruh výjimek ze zpřístupnění by přitom měl být stanoven zákonem, být vymezen co nejúžeji a měl by zahrnovat pouze informace takového druhu, jejichž zpřístupnění by ohrozilo veřejný zájem (bezpečnost státu, ochrana jiných základních práv apod.)

Pro zkoumání univerzálnosti tohoto principu je opět žádoucí zkoumat jeho uplatňování v jednotlivých právních celcích.

6.2. OSN

Z článku 19 Paktu vyplývá právo všech na přístup k informacím všeho druhu, přičemž omezení jsou dle odst. 3 tohoto článku přípustná, pouze pokud vyplývají ze zákona, jsou nezbytná a legitimní (chránící jiná práva či veřejný zájem).

¹¹⁰ srov. obecná pojetí publicity uvedená v předchozích kapitolách - Bentham, Kant, Habermas.

Komise pro lidská práva OSN přijala v roce 2000 svou rezolucí¹¹¹ zprávu Zvláštního zpravodaje pro podporu a ochranu práva na svobodu myšlení a vyjadřování, jejímž obsahem byly mimo jiné principy legislativy o svobodě informací včetně následujících:

- „Maximální zpřístupnění: Orgány veřejné správy mají povinnost zpřístupňovat informace a každý člen veřejnosti má korespondující právo informace přijímat; „informace“ zahrnují všechny záznamy držené orgánem veřejné správy, bez ohledu na formát, v jakém jsou uchovány.

- Omezený rozsah výjimek: Odmítnutí zpřístupnění informací nesmí být založeno na pokusech ochránit vládu před ponižením nebo odhalením provinění. Zákon by měl zahrnovat ucelený seznam legitimních důvodů, které mohou ospravedlnit nezpřístupnění, a výjimky by měly být úzce vymezeny, aby se předešlo zahrnutí materiálů, které nepoškozují legitimní zájmy.”¹¹²

6.3. Rada Evropy

Uznávání principu maximálního zpřístupnění lze sledovat i v normotvorbě Rady Evropy. Právo na informace judikaturou ESLP dovozené z Úmluvy je právo vztahující se ke všem informacím obecně a je možno jej omezit pouze za podmínek článku 10 odst. 2, tedy za podmínek nezbytnosti, zákonnosti a legitimacy¹¹³, tedy za stejných podmínek jako

¹¹¹ The right to freedom of opinion and expression: Commission on Human Rights resolution 2000/38.

Komise pro lidská práva OSN, 2000. Dostupné z:

<http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/a10988ef7018d21d802568d4004d04a7?Opendocument>

¹¹² Civil and Political Rights Including the Question of Freedom of Expression: Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Mr. Abid Hussain. E/CN.4/2000/63. Komise pro lidská práva OSN, 2000. Dostupné z:

[http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/16583a84ba1b3ae5802568bd004e80f7/\\$FILE/G0010259.pdf](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/16583a84ba1b3ae5802568bd004e80f7/$FILE/G0010259.pdf)

¹¹³ Podrobně viz např. MENDEL, Toby. CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY. *Restricting Freedom of Expression: Standards and Principles: Background Paper for Meetings Hosted by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression* [online]. 2010 [cit. 2014-03-04]. Dostupné z: <http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2010/07/10.03.Paper-on-Restrictions-on-FOE.pdf>

v Paktu. Česká právnička Helena Svatošová je popisuje takto:

„Jakékoli utajování informací musí stát provést pouze formou zákona, přičemž na zákon plynou na základě tzv. tříložkového testu Soudu tyto požadavky:

1. omezení svobody informací musí být nezbytné, a to v demokratické společnosti, přičemž nezbytné znamená „naléhavou potřebu společnosti právo omezit“ a omezení musí být „adekvátní vůči sledovanému cíli omezení“;

2. samotný zákon musí dosahovat jistých kvalit, zejména co se týče určitosti povinností, které ukládá, a předvídatelnosti následků za jejich porušení;

3. musí sledovat jeden z devíti legitimních cílů, které Úmluva jako důvod omezení informačních svobod dovoluje. Odkaz státu na tyto důvody nesmí být libovolný, ale relevantní a důvodný.”¹¹⁴

Dodává, že zmíněné legitimní cíle musí být vykládány přísně restriktivně, což dokládá judikaturou ESLP: „V otázce lidských práv mají být restriktivně vykládány výjimky a nikoli obecná pravidla a principy – obzvláště důležité je to ve vztahu ke svobodě projevu.”¹¹⁵

Také z neúčinné Úmluvy z Tromsø (čl. 3 odst. 1) lze dovodit, že obecným pravidlem je zpřístupnění informací, které však může podléhat omezení:

„Každá smluvní strana může omezit právo na přístup k úředním dokumentům. Omezení musí být přesně vymezena v právních předpisech, musí být v demokratické společnosti nutná a musí být přiměřená účelu ochrany (bezpečnosti, ochraně soukromí apod.)...“

¹¹⁴SVATOŠOVÁ, Helena. *Utajování versus základní práva a demokratické standardy včetně problematiky zbraní: Návrh zákona o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti studie a připomínky* [online]. Iuridicum remedium, 2005 [cit. 2014-03-04]. S. 10. Dostupné z:

http://www.transparency.cz/doc/Utajovani_versus_zakladni_prava_zbrane.pdf

¹¹⁵Rozsudek ESLP ze dne 20. 11. 1989 ve věci markt intern Verlag GmbH a Klaus Beermann proti Německu. Stížnost č. 10572/83. 1989. Dostupné z:

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57648>

Opakuje tak dvě z kritérií stanovených Úmluvou, zákonnost a nezbytnost, ke kterým přidává kritérium přiměřenosti. To je ovšem ve stávajícím Úmluvou založeném právu již také obsaženo coby prvek vyvažovacího testu aplikovaného ESLP při zkoumání přípustnosti omezení základních práv stěžovatelů (o vyvažovacích testech viz níže).

6.4. Evropská unie

EU vtělila princip publicity obecně do tezí o otevřenosti správy, resp. řádné správy věcí v odst. 1 článku 15 SFEU. Konkrétně se principu publicity v kontextu práva na informace věnuje v odst. 3 téhož článku, který říká, že:

„Každý... má právo na přístup k dokumentům... Obecné zásady a omezení z důvodu veřejného nebo soukromého zájmu, které upravují výkon tohoto práva na přístup k dokumentům, stanoví Evropský parlament a Rada formou nařízení řádným legislativním postupem.”

Shora zmíněné prováděcí nařízení o přístupu k veřejným dokumentům pak rozsah zpřístupnění a výjimky specifikuje takto:

„Článek 1 - Účel

Účelem tohoto nařízení je... aby se zajistil co nejširší přístup k dokumentům...

Článek 2

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

Článek 4 - Výjimky

1. Orgány odepřou přístup k dokumentu, pokud by zpřístupnění vedlo k porušení ochrany:

a) veřejného zájmu, pokud jde o

- veřejnou bezpečnost,

- obranné a vojenské záležitosti,

- mezinárodní vztahy,

- finanční, měnovou nebo hospodářskou politiku Společenství nebo členského státu;

b) soukromí a osobnosti jednotlivce, zejména podle právních předpisů Společenství o ochraně osobních údajů.

2. Neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění, odepřou orgány přístup k dokumentu, pokud by jeho zpřístupnění vedlo k porušení ochrany

- obchodních zájmů fyzické nebo právnické osoby, včetně duševního vlastnictví,

- soudního řízení a právního poradenství,

- cílů inspekce, vyšetřování a auditu.”

6.5. Aplikace výjimek a vyvažovací testy

Univerzálně lze tedy vysledovat obecné pravidlo zpřístupnění všech informací, výjimkou bývají ty informace, o kterých to stanovuje zákon (formální podmínka) a jejichž ochrana je legitimní (materiální podmínka).¹¹⁶ Tyto výjimky mohou být jednak absolutní, tedy aplikovatelné vždy a bez dalšího posuzování jiných kritérii, jednak relativní, tedy podléhající správnímu uvážení.

Pro posouzení toho, zda je na místě k určité informaci omezit přístup, aplikují orgány států či mezinárodních organizací vyvažovací testy (weighing tests) různého druhu. Ty mohou být uplatňovány jako metodologický nástroj posouzení aplikovatelnosti absolutní

¹¹⁶KORBEL. *Svobodný přístup k informacím podle zákona č. 106/1999 Sb. - vybrané problémy (viz pozn. č. 4)*. S. 37.

výjimky nebo nástroj správního uvážení tam, kde je k tomu dán předpisy prostor, tedy u výjimek relativních. Složitější testy bývají aplikovány vysokými soudy při revizi rozhodnutí orgánů veřejné správy, kterými byl přístup k informacím omezen. Obtížnost formulace ideální podoby těchto testů je přitom jednou z velkých překážek soudního rozvoje práva na informace¹¹⁷. V mezinárodní komparaci můžeme identifikovat následující typy testů.

6. 5. 1. Test třídy

Test třídy (*class test*) je základní test, který spočívá v prostém posouzení, zda daná informace spadá do určité třídy informací (např. utajované informace, informace obsahující osobní údaje), které se ze zákona neposkytují nebo poskytují v závislosti na uvážení příslušného subjektu. Bývá aplikován při posuzování absolutních výjimek nebo jako první stupněm testů vícestupňových (viz dále).

¹¹⁷ IVESTER. The Constitutional Right to Know (viz pozn. č. 3). S. 154.

Tabulka 1 - přehled tříd informací s omezeným přístupem v jednotlivých zemích OECD¹¹⁸

Test třídy	Národní bezpečnost	Mezinárodní vztahy	Osobní údaje	Obchodní tajemství	Právo a pořádek	Vnitřní záležitosti	Zdraví a bezpečnost
Austrálie	○	○	○	○	○	○	○
Rakousko	●	●	●	●	○	○	●
Belgie	●	○	○	○	○	○	○
Kanada	○	○	●	●	○	○	○
Chile	○	○	○	○	○	○	○
ČR	●	○	●	●	●	○	○
Dánsko	○	○	○	○	○	○	○
Estonsko	●	●	●	●	●	○	●
Finsko	○	○	○	○	○	○	○
Francie	○	○	○	○	○	○	○
Maďarsko	●	●	●	○	●	○	○
Island	●	●	●	●	○	○	○
Irsko	●	●	●	○	●	○	●
Izrael	●	●	●	○	○	○	○
Itálie	●	●	○	○	●	○	●
Mexiko	○	○	●	○	○	○	○
Nizozemí	●	○	●	●	○	○	○
Norsko	○	○	●	●	○	○	○
Polsko	○	○	○	○	○	●	○
Portugalsko	●	●	●	●	●	○	●
Slovensko	●	●	○	●	○	○	○
Slovinsko	○	○	○	○	○	○	○
Španělsko	●	○	○	●	●	○	○
Švédsko	○	○	○	○	○	●	○
Švýcarsko	●	●	●	●	●	●	●
Turecko	●	○	●	●	○	○	○
Velká Británie	○	○	○	○	○	○	○
USA	○	○	○	○	○	○	○
Rusko	●	●	●	●	●	○	●
● Mandatorní	15	10	14	12	8	3	6
○ Diskreční	15	18	13	16	18	20	15
○ Neužívaný	1	3	4	3	5	8	10

¹¹⁸ OECD. Depth of Central Government Freedom of Information Laws. In: OECD Factbook 2013: Economic, Environmental and Social Statistics [online]. OECD Publishing, 2013 [cit. 2014-03-04]. S. 3. Dostupné z: <http://www.oecd-ilibrary.org/content/chapter/factbook-2013-87-en>

6. 5. 2. Test újmy

Při užití tohoto testu újmy (*harm test*) musí dotčený subjekt zkoumat, zda by zveřejněním informace byl (hrubě) dotčen oprávněný (zákonný) zájem. Hrozba oprávněnému zájmu přitom musí být více než hypotetická a riziko musí být reálné a významné.¹¹⁹ Pokud by dotčen byl, může poskytnutí informace odepřít.

Postupovat touto cestou například nařídil orgánům EU Evropský soudní dvůr při aplikaci nařízení o přístupu k veřejným dokumentům. Při posuzování, zda informace spadá do výjimek ze zveřejňovaných dokumentů, ke kterým je nutno povinně přihlížet (čl. 4 odst. 1 nařízení - veřejná bezpečnost, měnová politika, soukromí jednotlivce apod.), musí dotčené orgány provést „konkrétní a individuální posouzení“ obsahu dokumentů uvedených v žádosti o přístup. Tento požadavek znamená, že instituce musí pro každý dokument posoudit, zda jeho zpřístupnění je způsobilé reálně narušit jeden z výjimkami chráněných zájmů. Tato škoda hrozící chráněnému zájmu by měla být rozumně předpokladatelná a ne čistě hypotetická. Posouzení proto musí jít za pouhé konstatování, že se dokument zabývá určitým zájmem na základě povahy a názvu dokumentu, a musí prozkoumat, zda existuje rozumné, předpokladatelné riziko, že by zájem byl „specificky a skutečně“ narušen, pokud by dokument byl zpřístupněn. Navíc v souladu s principem proporcionality, kdekoli je to možné, měl by být umožněn částečný přístup k těm částem vyžádaných dokumentů, které neohrožují chráněný zájem.¹²⁰

Při posuzování výjimek podle čl. 4 odst. 2 (ochrana duševního vlastnictví, soudního řízení apod.), který dává orgánům EU širší možnost uvážení, se naopak užívá test veřejného zájmu.¹²¹

¹¹⁹ BIRKINSHAW. Freedom of Information and Openness: Fundamental Human Rights? (viz pozn. 6). S. 155.

¹²⁰ HEREMANS. Public access to documents jurisprudence between principle and practice (viz pozn. č. 34). S. 17.

¹²¹ Podrobně o principu publicity a vyvažovacích testech v EU *ibid.*

6. 5. 3. Test veřejného zájmu

Test veřejného zájmu (*public interest test, public interest override test*) neboli test vážení zájmů - tímto testem se sleduje, zda „zájem veřejnosti na zpřístupnění informace je větší než případná škoda, která by mohla vzniknout zpřístupněním informace, bez ohledu na zákonná omezení působící ve prospěch nezpřístupnění informací.“¹²² Používá se např. v zemích Commonwealthu¹²³, je zakotven v právu EU. Článek 4 Nařízení o přístupu k veřejným dokumentům jej pojímá takto:

„Neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění, odeprou orgány přístup k dokumentu, pokud by jeho zpřístupnění vedlo k porušení ochrany

- obchodních zájmů fyzické nebo právnické osoby, včetně duševního vlastnictví,
- soudního řízení a právního poradenství,
- cílů inspekce, vyšetřování a auditu.”

Zmiňuje jej i směrnice o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí, která v čl. 4 odst. 2 říká, že:

„Důvody odmítnutí... je nezbytné vykládat restriktivním způsobem, přičemž se u konkrétního případu bere v úvahu prospěšnost zveřejnění z hlediska veřejného zájmu. V každém konkrétním případě se zvažuje veřejný zájem, kterému zveřejnění slouží, proti zájmu, kterému slouží odmítnutí.“¹²⁴

¹²² *Ibid.*

¹²³ Viz např. COOK, Meredith. *Balancing the public interest: applying the public interest test to exemptions in the UK Freedom of Information Act 2000* [online]. London: UCL, the Constitution Unit, 2003 [cit. 2014-03-04]. ISBN 19-039-0320-3. Dostupné z: <http://www.ucl.ac.uk/spp/publications/unit-publications/97.pdf>

¹²⁴ 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. EU, 2003. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0004:CS:HTML>

V psaném právu Rady Evropy, konkrétně v Úmluvě z Tromsø, jej lze z čl. 3 odst. 2 vyčíst takto:

„Přístup k informacím může být odmítnut, pokud by zpřístupnění informace poškodilo nebo by mohlo pravděpodobně poškodit některý z chráněných zájmů, pokud ovšem v otázce zpřístupnění nepřevažuje veřejný zájem.“

Jeho užití vyplývá i z článku 4 Aarhuské úmluvy:

„Důvody pro odmítnutí žádosti... budou interpretovány restriktivně, přičemž se bude brát v úvahu zájem veřejnosti, jemuž by zveřejnění sloužilo...“

Variantu tohoto testu můžeme sledovat např. v právu Slovinska, kde jej informační komisař a soudy používají kladením následujících otázek:

- „1. Definování a určení oprávněného cíle (zájmu) - je omezení práva na informace ve veřejném zájmu podloženém zákonem?
2. Test vážné újmy - představovalo by zpřístupnění informace hrozbu a způsobilo vážnou škodu oprávněnému cíli (zájmu)?
3. Definování a určení zájmu veřejnosti - je škoda oprávněnému cíli (zájmu) větší než zájem veřejnosti na získání informace?“¹²⁵

Slovinský informační komisař uvádí, že na rozdíl od testu proporcionality lze test veřejného zájmu užit i tam, kde právo na informace není v konfliktu s lidským či ústavním právem, ale s jinými zákonnými výjimkami - obchodním tajemstvím, utajovanými informacemi či informacemi o daních právnických osob.¹²⁶

¹²⁵ MUSAR, Nataša Pirc. Weighing tests with emphasis on public interest test in accessing information of public character. In: *Slovenian Law Review Podjetje in delo* [online]. 2005 [cit. 2014-03-04]. S. 11. ISSN 0353-6521. Dostupné z: https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/clanki/Weighing_tests_with_emphasis_on_public_interest_test_in_accessing_information_of_public_character.pdf

¹²⁶ *Ibid.* S. 3 - 4.

Zajímavé pojetí obsažené v rumunské úpravě práva na informace zmiňuje František Korbek. Tato úprava obsahuje coby vodítko testu veřejného zájmu demonstrativní výčet situací, kdy veřejný zájem převažuje nad zájmem utajení. Jde např. o situace, kdy informace zvyšuje transparentnost a odpovědnost, odhaluje korupci či špatné hospodaření nebo umožňuje občanům vytvořit si vlastní názor.¹²⁷

6. 5. 4. Test proporcionality

Bývá označován i jako německý test proporcionality, popř. Huangův test (Velká Británie)¹²⁸. Užívá se, jsou-li v konfliktu dvě základní či ústavní práva. Právo na informace tak může být v konfliktu např. s ochranou osobních údajů či právem autorským a jedno či druhé musí být v daném případě omezeno. Užití testu proporcionality nezřídka vyplývá přímo z jednotlivých národních informačních zákonů.¹²⁹ Při aplikaci (nejen) práva na informace bývá také často užíván soudy nejvyšších instancí. Ústavní soud ČR jej aplikuje ve třech stupních takto:

„1. Test vhodnosti, tedy odpověď na otázku, zda institut či právo omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout sledovaný a požadovaný cíl.

2. Test potřebnosti, tedy porovnávání i jiných legislativních prostředků omezujících základní právo, s jinými opatřeními, jež umožňují dosáhnout stejného cíle. Je tedy záhodno použít nejšetrnější řešení ze všech možných.

3. Test poměrování, tedy porovnávání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv.“¹³⁰

¹²⁷ KORBEL, František. K návrhu novelizace zákona o svobodném přístupu k informacím. *Správní právo*. 2013, 4 -5. S. 280. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/k-navrhu-novelizace-zakona-o-svobodnem-pristupu-k-informacim.aspx>

¹²⁸ K aplikaci testu ve Velké Británii viz např. POWER, Eloise. Life after Huang. *New Law Journal* [online]. 2007, č. 7290 [cit. 2014-03-04]. Dostupné z: <http://www.newlawjournal.co.uk/nlj/content/life-after-huang>

¹²⁹ KUŽÍLEK, Oldřich. Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím. *Analytický podklad pro Ministerstvo vnitra*. 2011. S. 40.

¹³⁰ KOSAŘ, David. Kolize dvou základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR. In: *Jurisprudence*. 2008, č. 1. S. 3 -19. ISSN 1212-9909.

Test užívá i ESLP při posuzování aspektu nezbytnosti v demokratické společnosti, dle některých autorů však nepříliš konzistentně.¹³¹ K uvedeným kritériím nicméně často přistupuje otázka, zda omezení práva bylo orgánem veřejné správy náležitě odůvodněné.¹³²

6.6. Související principy

6.6.1. Povinnost všech subjektů veřejné správy

Princip publicity má obecnou platnost ve vztahu občana a státu, vztahuje se k veřejné správě jako celku a tedy i vůči všem jejím součástem. Charakter subjektu by tak neměl být kritériem při posuzování toho, zda se ta která informace poskytne či nikoli. To ovšem pouze za předpokladu, že subjekt má povahu subjektu veřejné správy. Takovéto zařazení subjektu je přitom jednou z nejsložitějších problematik práva na informace, když sama správní věda přiznává rezignaci na pozitivní vymezení pojmu veřejná správa.¹³³ Český Ústavní soud podobně poznamenává, že: „současný vývoj prakticky znemožňuje striktní oddělení všech institucí soukromých od všech institucí veřejných (přitom ani dříve o tom v teorii práva nepanovala shoda), což souvisí právě s tenkou a často ne zcela zřetelnou hranicí mezi soukromým a veřejným právem. Je potom možné poukázat na sblížování právnických osob soukromého práva a práva veřejného v poslední době; například G. Peiser poukazuje na to, že „ve Francii některé morální (tj. právníkové) osoby veřejného práva jsou činné obchodně podobně jako morální osoby soukromého práva a naopak, že některé činnosti soukromých subjektů mají úlohu srovnatelnou s kolektivou veřejnými...“¹³⁴

¹³¹ Např. Toby Mendel uvádí, že Evropský soud v praxi nezaložil žádný druh testu nebo přístupu, ale jednoduše, zdánlivě náhodným způsobem, váží různé konkurující si faktory. MENDEL. *Restricting Freedom of Expression: Standards and Principles* (viz pozn. č. 113). S. 23.

¹³² Viz např. rozsudek ESLP ze dne 7. 12. 1976 ve věci *Handyside* proti Velké Británii. Stížnost č. 5493/72. Čl. 50. Dostupné z: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57499>

¹³³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2006, s. 3 -4. Právníkové učebnice (C.H. Beck). ISBN 8071794422.

¹³⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007. Sp. zn. I.ÚS 260/06. Část III., čl. 1. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=1-260-06>

Podrobnější popis problematiky povinných subjektů přesahuje cíle této práce, lze však zmínit kritéria, která zákonodárci obvykle k jejich popisu užívají. Ta mohou být několikera:

- a) institucionální - zda je subjekt orgánem veřejné moci;
- b) funkční - zda vykonává funkce veřejné moci;
- c) ekonomické - zda hospodaří s veřejnými prostředky či přírodními zdroji;
- d) majetkové - zda je vlastněn či ovládán státem;
- e) lidskoprávní - zda jejich činnost zasahuje do lidských práv či je ohrožuje.

Nejširší přístup k informacím zaručuje svým občanům ústava Jihoafrické republiky, v jejímž článku 32 se uvádí, že:

„Každý má právo přístupu k a) všem informacím v držení státu; a b) všem informacím v držení jiných subjektů, které jsou nezbytné k výkonu či ochraně jakéhokoli práva.“¹³⁵

Přístup k informacím však jinde ve světě obvykle bývá omezen na stát, často dokonce jen na některou z jeho složek, typicky na exekutivu (USA, Švédsko). Jen málokdy se vztahuje na právnické osoby soukromého práva, a to i když jsou vlastněny či spravovány veřejnou mocí.¹³⁶

Konsenzus jen na restriktivním pojetí povinných subjektů lze vyčíst i z Úmluvy z Tromsø. Ta mezi povinné subjekty sice řadí všechny orgány veřejné správy, tedy jak orgány vládní a správní, tak zákonodárné a soudní, posledně dva jmenované ovšem obligatorně pouze v rozsahu jejich správní působnosti. Podřazení jejich další činnosti pod přístup k informacím umožňuje signatářským státům fakultativně. EU zaručuje přístup k dokumentům svých „orgánů, institucí a jiných subjektů“, přičemž z nich vyjímá Soudní dvůr Evropské unie, Evropskou centrální banku a Evropskou investiční banku, pokud nevykonávají své správní funkce.¹³⁷

¹³⁵ Constitution of the Republic of South Africa. Act no. 108 of 1996. JAR, 1996. Dostupné z: <http://www.gov.za/documents/constitution/1996/a108-96.pdf>

¹³⁶ viz např. OECD. Breadth of Central Government Freedom of Information Laws 2010. In: *OECD Factbook 2013: Economic, Environmental and Social Statistics* [online]. OECD Publishing, 2013 [cit. 2014-03-04]. Dostupné z: <http://www.oecd-ilibrary.org/content/chapter/factbook-2013-87-en>

¹³⁷ SFEU (viz pozn. č. 77). Čl 15 odst. 3.

Jiný přístup lze vysledovat v právu českém, které rozsah povinných subjektů pojímá spíše extenzivně. Zákon o svobodném přístupu k informacím mezi povinné subjekty řadí tzv. veřejné instituce (dříve veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky.) Obsah neustáleného pojmu přitom zákonodárce ponechal k vymezení judikatuře. Ta ústy Ústavního soudu popsala rozdíly mezi veřejnou institucí a institucí soukromou v následujících kritériích:

- a) způsob vzniku a zániku instituce (soukromoprávní či veřejnoprávní akt)
- b) hledisko subjektu zřizovatele (stát, územní samosprávný celek či soukromý subjekt),
- c) povaha subjektu vytvářejícího jednotlivé orgány instituce (např. zda dozorčí radu subjektu nominuje stát),
- d) existence státního dohledu nad činností instituce
- e) veřejný nebo soukromý účel instituce.¹³⁸

Převaha těch kterých znaků pak může vést k závěru, zda se jedná o veřejnou či soukromou instituci, a může vést i k závěru, že veřejnou institucí je obchodní společnost.

6.6.2. Proces zpřístupňování a zveřejňování

Ačkoli jsou informace v držení státu dle principu publicity teoreticky a priori veřejné, prakticky se tomu obvykle má naopak. Za stávajícího pojetí otevřenosti totiž většina informací v držení státu nebývá zpřístupňována automaticky, proaktivně, ale pouze na žádost. Lze tedy říci, že tyto informace jsou neveřejné, dokud zákonem předpokládaným procesem nedojde k žádosti o ně a jejich poskytnutí, tedy zveřejnění.

Lze také uvažovat, že jakýkoli proces stojící mezi právem na informaci a získáním této informace je prvkem toto právo do té či oné míry omezujícím. V ideálním případě je právo na informace realizováno bez jakéhokoli formalizovaného procesu na straně žadatele. Proces je zajištěn ze strany držitele informace proaktivním zveřejněním, informace je přímo

¹³⁸ Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 24. 1. 2007. Sp. zn. I. ÚS 260/06. Část III. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=1-260-06>

přístupná.

V opačném případě je proces formalizován, klade na žadatele určité množství požadavků. Čím vyšší a složitější tyto požadavky jsou, tím obtížněji lze informaci získat, což může zajít až do toho extrému, že právo na informace nelze realizovat.

6.6.3. Proaktivní zveřejňování

K maximálnímu naplnění práva na informace a principu publicity dochází v tom případě, je-li maximální možné množství informací zveřejňováno proaktivně. Tato praxe nicméně není v současnosti běžná a rozsah proaktivně zveřejňovaných informací bývá omezený. Úmluva z Tromsø si tak dovoluje jej ve svém článku 10 definovat pouze velmi vágně:

„Orgán veřejné správy přijme ze své vlastní iniciativy a v případech, kdy je to vhodné, nezbytná opatření v zájmu podpory transparentnosti a výkonnosti veřejné správy při zveřejnění úředních dokumentů, které má v držení, a opatření k podpoře informované účasti široké veřejnosti ve věcech veřejného zájmu.“

Podobně i EU formuluje tento rozsah jen nezřetelně. Nařízení o přístupu k veřejným dokumentům v článku 12 ustanovuje přímý přístup k dokumentům „v co nejširším měřítku“, zejména však k dokumentům týkajícím se legislativního procesu a dokumentům, které se vztahují k vývoji politiky nebo strategie. Směrnice o opakovaném použití informací veřejného sektoru, která je evropskou realizací myšlenky *open data*, ponechává rozsah zveřejňovaných dokumentů na diskreci členských států.

Minimálním standardem veřejné správy by přitom mělo být zveřejňování následujících údajů:

- a) organizační informace o daném subjektu, jeho organizační strukturu včetně počtu a zařazení zaměstnanců, umístění subjektu, kontaktní údaje a úřední hodiny;
- b) jména vedoucích subjektu, jejich kvalifikace, výše a způsob určení jejich finančního ohodnocení, využitých cestovních a podobných výdajů;

- c) zákonné i podzákonné předpisy upravující činnost subjektu včetně vnitřních norem a etických kodexů;
- d) ekonomické údaje o subjektu - jeho podrobný rozpočet, informace o jeho majetku, výběrových řízeních a zadaných zakázkách;
- e) informace o dohledu nad subjektem, klíčové výkonnostní indikátory, provedené audity;
- f) informace o funkci subjektu, jeho činnosti, povinnostech, politikách a strategiích, poskytovaných službách;
- g) informace o poskytovaných finančních podporách - dotacích, grantech, stipendiích apod.;
- h) informace o udělených povoleních a licencích, o partnerstvích se soukromým sektorem;
- ch) výčet druhů informací v držení subjektu, způsoby jejich archivace a poskytování, seznam studií, průzkumů a podobných materiálů vypracovaných subjektem nebo pro subjekt, rejstřík již vyžádaných informací s jejich plným zněním;
- i) možné způsoby participace veřejnosti na činnostech a rozhodnutích subjektu, stížnostní procedury, termíny jednání orgánů.

Uvedený výčet je vypracován na základě modelových zákonů Organizace amerických států¹³⁹ a Africké komise pro lidská práva a práva národů.¹⁴⁰ V podobném rozsahu je však i součástí právních řádů mnoha zemí, např. Indie, jejíž informační zákon je hodnocen jako jeden z nejkvalitnějších.¹⁴¹

6.6.4. Zpřístupňování na žádost

Pokud není požadovaná informace proaktivně zveřejňována, musí žadatel využít zákonem stanoveného formalizovaného procesu pro její získání. Pro co nejmenší omezení práva na informace je od tohoto procesu nutno požadovat, aby:

¹³⁹ Model Inter-american Law on Access to Public Information. *AG/RES. 2607 (XL-O /10)*. Organizace amerických států, 2010. Dostupné z: https://www.oas.org/dil/AG-RES_2607-2010_eng.pdf

¹⁴⁰ Model Law on Access to Information for Africa. Africká komise pro lidská práva a práva národů, 2013. Dostupné z: http://www.achpr.org/files/news/2013/04/d84/model_law.pdf

¹⁴¹ CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY, ACCESS INFO EUROPE. *Global Right to Information Rating* [online]. 2013 [cit. 2014-03-08]. Dostupné z: <http://www.rti-rating.org>

- a) byl jednoduchý, tedy bez zbytečných právních a administrativních překážek;
- b) byl rychlý, s jasně vymezenými lhůtami;
- c) byl bezplatný (popř. jen za úhradu nákladů na nosiče informace);
- d) připouštěl žádosti bez uvedení důvodu a žádosti anonymní;
- e) zaručoval žadatelům asistenci při specifikaci vyžadované informace;
- f) využíval testu vážení zájmů
- g) zaručoval odůvodnění případného odmítnutí informaci poskytnout;
- h) umožňoval interní přezkum, přezkum nezávislou autoritou a odvolání k soudu při důkazní povinnosti na straně povinného subjektu;
- ch) stanovoval správní sankce při nezákonném postupu ze strany povinného subjektu;
- i) stanovoval dobu, po které budou zveřejněny informace s dříve právoplatně omezeným přístupem;
- j) stanovoval pravidla uchovávání, organizování a rejstříkování informací povinnými subjekty.

Na těchto obecných náležitostech procesní úpravy je široké shoda v mezinárodní lidsko-právní komunitě a lze je vyčíst z mnoha dokumentů různé síly přesvědčivosti. Některé či většinu z těchto principů doporučují mimo jiné Atlantská deklarace,¹⁴² Johannesburgské principy, Tschwaneské principy, Modelový meziamerický zákon o přístupu k veřejným informacím, Modelový zákon o přístupu k informacím pro Afriku, Úmluva z Tromsø, či společné deklarace zvláštních zpravodajů mezinárodních organizací.

¹⁴² *Atlanta Declaration and Plan of Action for the Advancement of the Right of Access to Information*. International Conference on the Right to Public Information, Atlanta, USA, 2008. Dostupné z: <http://www.cartercenter.org/documents/Atlanta%20Declaration%20and%20Plan%20of%20Action.pdf>

IV. Právo na informace v České republice

V mezinárodním hodnocení kvality zákonů o právu na informace z roku 2013¹⁴³ se Česká republika umístila na nelichotivé 69. příčce z necelé stovky hodnocených zemí. Velmi pozitivně byl přitom hodnocen rozsah práva na informace, když české právo mezi povinné subjekty řadí nejen orgány státní správy moci výkonné, zákonodárné i soudní, ale i orgány samosprávy a subjekty soukromého práva plnící roli veřejných institucí.

Česká republika podle průzkumu naopak zcela selhává v zajištění sankčních a ochranných mechanismů, které by zajišťovaly řádnou aplikaci předmětných norem. Jako velmi nedostatečný hodnotí studie systém opravných prostředků v českém právu na informace, jeho ústavní zakotvení a podpůrná opatření. Za polovičatou považuje kvalitu procesu žádostí o informace a přebujelý je dle ní i rozsah výjimek z poskytovaných informací.

Pokud srovnáme ustanovení nejdůležitějšího českého předpisu práva na informace, tedy zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, s principy dovozenými na předcházejících stránkách, dojdeme nutně k podobným závěrům, jako uvedená studie. Předmětný zákon totiž mnohé z těchto principů nerespektuje. Předně:

- a) nejsou dány sankce v případě protizákonného postupu povinných subjektů
- b) není ustanoven nezávislý orgán (informační komisař) sloužící jednak jako odvolací orgán, jednak jako instituce právo na informace prosazující a podporující
- c) poskytování informací může být zpoplatněno (v případě tzv. „mimořádně rozsáhlého vyhledávání“)
- d) ve srovnání s jinými zahraničními úpravami jsou lhůty pro vyřízení žádostí spíše dlouhé
- e) v případě zamítnutí žádosti, kdy je například v případě ministerstev coby povinných subjektů odvolací instancí de facto ten samý orgán, a nutnosti odvolávat se k soudu, se doba nutná pro získání informace protahuje na celé roky
- f) zákonný rozsah proaktivně zveřejňovaných informací je malý a chybí výslovná

¹⁴³ CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY Global Right to Information Rating. Viz pozn. č. 141.

úprava vymáhání nerealizovaného zveřejnění

g) nelze podávat anonymní žádosti o informace

h) zákon neobsahuje test vážení zájmů.¹⁴⁴

I spoluautor informačních zákonů a významný český advokát práva na informace Oldřich Kužilek prohlašuje, že ČR odmítá i základní principy otevřenosti veřejné správy, které jsou v odpovídajících doporučeních považovány za základní.¹⁴⁵ Přitom od roku 2006, kdy došlo k poslední novelizaci zákona o svobodném přístupu k informacím, nenašla žádná česká vláda politickou vůli k tomu, aby Poslanecké sněmovně předložila novelu tohoto zákona (nepočítaje v to marginální nepřímé novelizace). Nejzdařilejší návrh z roku 2013, který však neschválila ani vláda, některé z uvedených nedostatků napravoval. V některých novelizačních člancích však možnost realizace práva naopak omezoval.¹⁴⁶ Poslední pokus o novelizaci zákona pak skončil úplným krachem, když Ministerstvo vnitra z pozice gestora novelizačního úkolu požádalo vládu o jeho zrušení a vzdalo se i ambice předložit vládě analýzu potřebnosti institutu informačního komisaře.¹⁴⁷

Uvedené nedostatky se přitom týkají samotného znění zákona o svobodném přístupu k informacím, i další dotčené normy zohledňující právo občanů být informováni jsou přitom kritizovány či dosud nepřijaty (majetková priznání, střety zájmů politiků, registr lobbyistů, legislativní stopa, transparence politických stran a volebních kampaní, atd.). Česká republika neplní ani ty dobrovolně přijaté závazky mezinárodního Partnerství pro otevřené vládnutí, jejichž obsahem je dosažení úrovně standardů otevřených dat.¹⁴⁸

Problematická je však také aplikační praxe, která může sebelepší normu znehodnotit. Českou praxí se mimo jiné zabývá Studie národní integrity vypracovaná českou pobočkou neziskové organizace Transparency International. Ta deficit v přístupu k informacím

¹⁴⁴ Srov. KORBEL. K návrhu novelizace zákona o svobodném přístupu k informacím (viz pozn. č. 127). S. 290.

¹⁴⁵ BOČEK, Jan. Právo na informace nefunguje. Potřebujeme informačního komisaře?. *IHNED.cz: Data - blog o datové žurnalistice* [online]. 8. 3. 2014 [cit. 2014-03-08]. Dostupné z: <http://data.blog.ihned.cz/c1-61809600-pravo-na-informace-nefunguje-potrebujeme-informacniho-komisare>

¹⁴⁶ KORBEL. K návrhu novelizace zákona o svobodném přístupu k informacím (viz pozn. č. 127). S. 276 - 289.

¹⁴⁷ BOČEK. Právo na informace nefunguje. Potřebujeme informačního komisaře? (viz pozn. č. 145)

¹⁴⁸ GREGOR, Kamil. Vláda a otevřená data: Kde to vážne?. In: *IHNED.cz: Blogy* [online]. 2013 [cit. 2014-03-08]. Dostupné z: <http://gregor.blog.ihned.cz/c1-59473940-vlada-a-otevrena-data-kde-to-vazne>

a v transparentnosti zmiňuje jako první mezi systémovými slabunami země. Podle autorů pak studie

„dokládá, že o přístupu veřejnosti k informacím nerozhoduje ani tak dělení informací na veřejné a neveřejné podle oficiálních pravidel, ale dělení na „laciné“ a „drahé“ podle míry jejich choulostivosti. „Drahé“, a proto nedostupné, jsou ve veřejné sféře detailní informace o hospodaření institucí, o odměňování jednotlivců, o výkonu kontrolních a sankčních pravomocí, případně podklady, na jejichž základě jsou přijímána důležitá rozhodnutí...“Laciné“ jsou všechny zbývající informace, které jsou v čím dál větším množství a často i uživatelsky komfortním způsobem přístupné on-line na webových stránkách nebo ve veřejných databázích. Zejména to platí v oblastech, kde se veřejná správa chová jako poskytovatel služeb... Při bližším zkoumání zjistíme, že dělítka mezi „drahými“ a „lacinými“ informacemi prochází přesně tam, kde se občan z pasivního konzumenta produktů veřejné moci nebo služeb poskytovaných soukromými subjekty stává tím, kdo by se mohl aktivně podílet na vnitřních procesech příslušných veřejných nebo soukromých subjektů, byť jenom tím, že do nich bude moci nahlédnout.“¹⁴⁹

Jako obstrukční hodnotí současnou aplikační praxi i samotné Ministerstvo vnitra.¹⁵⁰

Nabízí se otázka, zda je při uvedených deficitech práva na informace toto právo dostatečně zajištěno již ve svém právním počátku, tedy v ústavních zákonech. Ze samotné Ústavy¹⁵¹ jej lze přitom dovozovat pouze z čl. I, demokratického právního státu, popř. zprostředkovaně z mezinárodních smluv na základě čl. II. Listina základních práv a svobod (dále jen „LZPS“)¹⁵² pak v článku 17 výslovně zaručuje právo na informace.¹⁵³ Jmenuje dvě jeho složky, právo informace přijímat a šířit, a podmínky, kdy tato práva lze

¹⁴⁹ JANSÁ, Petr a BUREŠ, Radim. *Studie národní integrity* [online]. Praha: Transparency International - Česká republika, 2011, s. 19-20 [cit. 2014-03-04]. ISBN 9788087123171.

¹⁵⁰ MINISTERSTVO VNITRA ČR. Analýza možností zřízení informačního komisaře a vybraných problémů spojených se zákonem o svobodném přístupu k informacím: varianta pro meziresortní připomínkové řízení [online]. 2013. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/informacni-komisar-do-meziresortu-pdf.aspx>

¹⁵¹ Ústava ČR. Ústavní zákon č. 1 /1993 Sb. Dostupná z: <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>

¹⁵² Listina základních práv a svobod. Ústavní zákon č. 2 /1993 Sb. Dostupná z: <http://www.psp.cz/docs/laws/listina.html>

¹⁵³ LZPS také v článku 35 odst. 2 zaručuje právo na informace o stavu životního prostředí

omezit. Právo informace přijímat nezmiňuje. Velmi restriktivní je pak dikce odstavce pátého tohoto článku, který uvádí:

„Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti.“

Pokud má být právě článek 17 pramenem principu publicity státní správy, jak uvádí F. Korbela, je nutno konstatovat, že je pramenem rozporuplným. Princip publicity spočívá v tom, že informace je a priori veřejná, pokud není shledána její neveřejnost. Odstavec pátý přitom jako informační maximu veřejné správy shledává pouhé „přiměřené“ poskytování, navíc pouze informací o její činnosti. Přiměřené poskytování, tedy poskytování na základě úvahy o tom, co je přiměřené zveřejnit, je přitom vlastní principu diskrétnosti a atributem patriarchálního státu. Toto ustanovení se přitom nevztahuje k pouhému proaktivnímu zveřejňování informací, ale lze jej užít jako restriktivního klíče při interpretaci práva na informace, tedy práva být informován o věcech veřejného zájmu, v odst. 1.

I samotné zakotvení práva na informace pouze v LZPS je možno považovat za systematicky nevhodné. Princip publicity je totiž principem, jenž by měl být vlastní samotnému státoprávnímu uspořádání a způsobu jeho fungování, které jsou vyjádřeny v Ústavě. Pouhá jeho garance LZPS mu přitom dává nádech privilegia, které patriarchální stát blahosklonně uděluje svým občanům. A právě zde, v distorzi vnímání povahy státu, je ukryto jádro nejenom problému práva na informace. Místo toho, aby byl stát vnímán jako instituce občanská a participativně demokratická, je často stále chápán jako instituce vrchnostenská, od občanstva oddělená.

Závěrem této kapitoly tak budiž námět k podrobnějšímu zkoumání, zda je v České republice ústavní zakotvení práva na informace dostatečné a zda by jako vodítko zákonodárci a aplikujícím subjektům neměl být princip publicity výslovně, přesně a jasně zakotven v samotné Ústavě.

Závěr

Cílem této práce bylo především zevrubně prozkoumat pojem práva na informace. V České republice i ve světě pokračuje rozsáhlá a dlouhá veřejná debata o různých institutech tohoto práva, a proto se autor rozhodl pátrat po jeho kořenech, jeho jak restriktivním, tak extenzivním významu, a po jeho řídicích principech. Výsledky takového výzkumu měly být užitečné při tvorbě, interpretaci a aplikaci příslušných právních předpisů a sloužit jako pomůcka ku správnému pochopení společenského a právního významu práva na informace.

Úvodní kapitola byla vyhrazena pojmu práva na informace, jeho historii a filozofickým, právním a politickým základům. Jako důležitý výchozí bod shledává existenci práva na informace již v historických nárocích zastupitelských sborů proti panovníkům a jejich aparátům. Dnes jsou tyto informační povinnosti chápány coby jeden ze základních nástrojů vyvažování složek státní moci. Právo na informace však nebylo v minulosti vynucováno jenom zespodu nahoru. Toto břemeno na sebe cíleně uvrhovali někteří panovníci za účelem zkvalitnění státní správy. V období přechodu od absolutistických k participativním státním zřízením pak lze vysledovat rozšiřování práva na informace na veřejnost a jeho velmi úzké propojení s právem informace šířit, tedy se svobodou projevu. Výstupem oddílu je pak vymezení pojmů svoboda informací a právo na informace v jejich současném úzkém pojetí, kterým je právo získávat informace od subjektů veřejné správy.

Kapitola druhá zkoumá materiální prameny práva na informace, proč je určujícím kritériem při naplňování demokratického ideálu, jeho vztah k pojmům transparence, otevřenosti a dobré správy. Dokládá premisy, že toto právo je nezbytným vstupem pro veřejnou diskuzi, která se bez informačního základu stává disfunkční, stejně jako je premisou řádného výkonu volebního práva a vedení činitelů veřejné správy k zodpovědnosti. Právo na informace se kapitola zabývá i v kontextu moderního vývoje společnosti, kdy kvantita i kvalita informací v držení státních i nestátních subjektů strmě vzrůstá a právo jednotlivce na informace se stává významným nástrojem udržení symetrie informací, symetrie moci. Zároveň popisuje, jak se zesiluje konflikt tohoto práva s jinými

zájmy. Zkoumáním formálních pramenů práva na informace pak objevuje jeho mezioborovost, zakotvení v mnoha oblastech právních.

Třetí část práce se podrobně věnuje univerzální rekognici práva na informace jakožto práva základního. Zkoumá jeho zakotvení v nejvýznamnějších mezinárodních dokumentech lidskoprávní povahy. Jakožto základní princip práva na informace popisuje princip publicity, dovozuje z něj principy související a sleduje jejich zohlednění v různých právních celcích. Třetí část také rozebírá aplikaci výjimek z principu publicity a testů užívaných k jejich rozpoznání.

Náplní poslední kapitoly práce je hledání popsaných principů v právní úpravě práva na informace v České republice. I z letného zkoumání je zřejmé, že nejsou reflektovány dostatečně. Nedostatky lze spatřovat především v procesní úpravě poskytování informací na žádost, mezi něž patří mimo jiné neexistence odvolací instituce typu informačního komisaře a sankcí za protizákonný postup povinných subjektů. Těm je naopak přiznána možnost poskytování informací za určitých podmínek zpoplatňovat. Omezený je také rozsah proaktivně zveřejňovaných informací. Zároveň je shledán zřejmý nedostatek politické vůle napravit deficity práva na informace. Jako možný předmět dalšího zkoumání se tak nabízí zkoumání problému u jeho ústavních pramenů a pátrání po odpovědi na otázku, zda jsou tyto jeho prameny dostatečné.

Seznam zkratek

ESLP	Evropský soud pro lidská práva
ČR	Česká republika
Deklarace	Všeobecná deklarace lidských práv. OSN, 1948.
EU	Evropská unie
JAR	Jihoafrická republika
Listina	Listina základních práv a svobod Evropské unie. 2007/C 303/01. 2007.
LZPS	Listina základních práv a svobod. Ústavní zákon č. 2 /1993 Sb.
OSN	Organizace spojených národů
Pakt	Mezinárodní pakt o občanských a politických právech. OSN, 1966. Vyhlášený pod č.120/1976 Sb.
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie. 2008/C 115/01. EU, 2008.
Úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a svobod. Rada Evropy, 1950.
Úmluva z Tromsø	Úmluva o přístupu k úředním dokumentům. Rada Evropy. 2009.
Ústava	Ústava ČR. Ústavní zákon č. 1 /1993 Sb.
USA	Spojené státy americké

Seznam použité literatury

ARTICLE 19. *The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information*. [online] Johannesburg, 1995 [cit. 2014-03-03]. ISBN 1 870798 89 9. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/4653fa1f2.html>

BENTHAM, Jeremy. *The Works of Jeremy Bentham, published under the Superintendence of his Executor, John Bowring (Edinburgh: William Tait, 1838-1843): Chapter: Moral Sanction* [online]. 1843 [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: <http://oll.libertyfund.org/title/2085/210059>

BIRKINSHAW, Patrick. Freedom of Information and Openess: Fundamental Human Rights?. *Administrative law review*. Chicago: American Bar Association, 2006, roč. 58. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/40712007>

BOČEK, Jan. Právo na informace nefunguje. Potřebujeme informačního komisaře?. *ihned.cz: Data - blog o datové žurnalistice* [online]. 8. 3. 2014 [cit. 2014-03-08]. Dostupné z: <http://data.blog.ihned.cz/c1-61809600-pravo-na-informace-nefunguje-potrebujeme-informacniho-komisare>

BÖRZEL, Tanja A., PAMUK, Yasemin a STAHN, Andreas. *Good Governance in the European Union: Berlin Working Paper on European Integration No. 7*. Freie Universität Berlin. Berlín, 2008. Dostupné z: http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/international/europa/arbeitspapiere/2008-7 - Boerzel_et_al_GoodGovernance.pdf.

BRIN, David. If You Can't Hide From Big Brother, Adapt. *NY Times* [online]. 2013 [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: http://www.nytimes.com/2013/07/25/opinion/global/if-you-cant-hide-from-big-brother-adapt.html?ref=global&_r=3 &pagewanted=all&

CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY, ACCESS INFO EUROPE. *Global Right to Information Rating* [online]. 2013 [cit. 2014-03-04]. Dostupné z: http://www.rti-rating.org/country_data.php

CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY, Halifax, Canada. *Entrenching RTI: An Analysis of Constitutional Protections of the Right to Information* [online]. 2012 [cit. 2014-03-03]. ISBN 978-0-9878751-2-9. Dostupné z: http://www.rti-rating.org/docs/Const%20Report_final.pdf

Constitutional Protections of the Right To Information. Right2Info: Good Law & Practice [online]. 2012 [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: <http://www.right2info.org/constitutional-protections>

COOK, Meredith. *Balancing the public interest: applying the public interest test to exemptions in the UK Freedom of Information Act 2000* [online]. London: UCL, the Constitution Unit, 2003 [cit. 2014-03-04]. ISBN 19-039-0320-3. Dostupné z: <http://www.ucl.ac.uk/spp/publications/unit-publications/97.pdf>

ESLP. *Positive obligations on member States under Article 10 to protect journalists and prevent impunity*: Research report. 2011. Dostupné z: http://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_article_10_ENG.pdf

EU NETWORK OF INDEPENDENT EXPERTS ON FUNDAMENTAL RIGHTS. *Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the European Union* [online]. Belgie: Evropská komise, 2006 [cit. 2014-03-04]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/networkcommentaryfinal_en.pdf

FLYNN, Jeffrey. Communicative Power in Habermas's Theory of Democracy. *European Journal of Political Theory*. 2004. DOI: 10.1177/1474885104045914. Dostupné z: http://faculty.fordham.edu/jeflynn/Flynn_Communicative_Power.pdf

FOUCAULT, Michel. *Discipline and Punish: The Birth of the Prison* [online]. New York: Vintage Books, 1977 [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: <http://foucault.info/documents/disciplineandpunish/foucault.disciplineandpunish.panopticism.html>

FRIEDLAND, Lewis. Electronic democracy and the new citizenship. In: *Media, Culture & Society* [online]. 1996 [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: <http://www.cpn.org/crm/contemporary/electronic.html>

GREGOR, Kamil. Vláda a otevřená data: Kde to vážně?. In: *ihned.cz: Blogy* [online]. 2013 [cit. 2014-03-08]. Dostupné z: <http://gregor.blog.ihned.cz/c1-59473940-vlada-a-otevrena-data-kde-to-vazne>

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2006. Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 8071794422.

HEREMANS, Tinne. *Public access to documents jurisprudence between principle and practice (between jurisprudence and recast)* [online]. Gent: Academia Press, 2011 [cit. 2014-03-03]. ISBN 9789038218458. Dostupné z: <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep50.pdf>

HOWEN, Nicholas a kol. Beyond Voluntarism: *Human rights and the developing international legal obligations of companies* [online]. International Council on Human Rights Policy, Švýcarsko, 2002 [cit. 2014-03-03].

CHOMSKY, Noam. *On anarchism*. Edinburgh: AK Press, 2005. ISBN 9781595589101.

IVESTER, David Mitchell. The Constitutional Right to Know. *Hastings Constitutional Law Quarterly*. 1974, roč. 4, č. 1. Dostupné z: <http://www.hastingsconlawquarterly.org/archives/V4/I1/Ivester.pdf>

JANSA, Petr a BUREŠ, Radim. *Studie národní integrity* [online]. Praha: Transparency International - Česká republika, 2011 [cit. 2014-03-04]. ISBN 9788087123171.

Kancelář Vysokého komisaře pro lidská práva OSN. *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations „Protect, Respect and Remedy”*

Framework [online]. 2011 [cit. 2014-03-03]. Dostupné z:
http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

KANT, Immanuel. *K věčnému míru*. 1. vyd. Praha: OIKOYMENH, 1999, Knihovna novověké tradice a současnosti. ISBN 80-86005-85-2.

KOMENSKÝ, Jan Amos. *Labyrint světa a ráj srdce* [online]. 1631 [cit. 2014-03-16]. Dostupné z: <http://www.labyrint.cz/>

KOPAC, Petr. Zbraň síťového ničení - TTIP. In: *Aktualne.cz* [online]. 2013 [cit. 2014-03-08]. Dostupné z: <http://blog.aktualne.cz/blogy/petr-kopac.php?itemid=21937>

KORBEL, František. K návrhu novelizace zákona o svobodném přístupu k informacím. In: *Správní právo*. 2013, 4 -5. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/k-navrhu-novelizace-zakona-o-svobodnem-pristupu-k-informacim.aspx>

KORBEL, František. *Svobodný přístup k informacím podle zákona č. 106/1999 Sb. - vybrané problémy*. Brno, 2004/2005. Dizertační práce. Masarykova univerzita v Brně. Dostupné z: <http://www.otevrete.cz/knihovna/odborna-literatura/files/download/korbel-disertacni-prace/>.

KOSAŘ, David. Kolize dvou základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR. In: *Jurisprudence*. 2008, č. 1. ISSN 1212-9909.

KUŽÍLEK, Oldřich. *Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím*. Analytický podklad pro Ministerstvo vnitra. 2011. Dostupné z:

KUŽÍLEK, Oldřich. Srovnání zahraničních právních úprav o přístupu k informacím. Studie pro Ministerstvo vnitra ČR. In: *Ministerstvo vnitra* [online]. 2011 [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/priloha-srovnani-zahranicnich-pravnich-uprav-o-pristupu-k-informacim-pdf.aspx>

KUŽÍLEK, Oldřich. Test veřejného zájmu v přístupu k informacím o platu a odměnách ve veřejném sektoru. In: *Otevřete: web pro otevřenost veřejné správy* [online]. 2013 [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: <http://www.otevrete.cz/knihovna/pravni-analyzy1/test->

verejného-zajmu-v -pristupu-k -informacim-o -platu-a -odmenach-ve-verejnem-sektoru-539.html#_ftn4

LAMBLE, Stephen. Freedom of Information: A Finnish clergyman's gift to democracy. *Freedom of Information Review*. 1997, č. 97. Dostupné z: <http://ricksnell.com.au/FOI%20Reviews/FOI-97.pdf>

LESSIG, Lawrence. *Svobodná kultura* [online]. Praha: 2008 [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: <http://i.iinfo.cz/files/root/k /svobodna-kultura.pdf>

MENDEL, Toby. CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY. *Restricting Freedom of Expression: Standards and Principles: Background Paper for Meetings Hosted by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression* [online]. 2010 [cit. 2014-03-04]. Dostupné z: <http://www.law-democracy.org/wp-content/uploads/2010/07/10.03.Paper-on-Restrictions-on-FOE.pdf>

MENDEL, Toby. Freedom of Information as an Internationally Protected Human Right. *Article XIX* [online]. 2000 [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/foi-as-an-international-right.pdf>

MILTON, John. *Areopagitica: A Speech for the Liberty of Unlicensed Printing to the Parliament of England* [online]. 2006. Vyd. 1644 [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: http://www.gutenberg.org/catalog/world/readfile?fk_files=3273999

Ministerstvo vnitra ČR. *Analýza možností zřízení informačního komisaře a vybraných problémů spojených se zákonem o svobodném přístupu k informacím: varianta pro meziresortní připomínkové řízení* [online]. 2013. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/informacni-komisar-do-meziresortu-pdf.aspx>

MUSAR, Nataša Pirc. Weighing tests with emphasis on public interest test in accessing information of public character. In: *Law Review Podjetje in delo* [online]. 2005 [cit. 2014-03-04]. ISSN 0353-6521. Dostupné z: <https://www.ip->

rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/clanki/Weighing_tests_with_emphasis_on_public_interest_test_in_accessing_information_of_public_character.pdf

MUSTONEN, Juha. *The world's first freedom of information act: Anders Chydenius' legacy today* [online]. Kokkola: Anders Chydenius Foundation, 2006 [cit. 2014-03-04]. ISBN 95-299-5193-0. Dostupné z: http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Thinking/Get_Connected/worlds_first_foia.pdf

OECD. Depth of Central Government Freedom of Information Laws. In: *OECD Factbook 2013: Economic, Environmental and Social Statistics* [online]. OECD Publishing, 2013 [cit. 2014-03-04]. Dostupné z: <http://www.oecd-ilibrary.org/content/chapter/factbook-2013-87-en>

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS. *Tshwane Principles: The Global Principles on National Security and the Right to Information* [online]. Tschwane, 2013 [cit. 2014-03-03]. ISBN 978-1-936133-98-7. Dostupné z: <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/global-principles-national-security-10232013.pdf>

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE. *Understanding the Global Principles on National Security and the Right to Information: Briefing Paper* [online]. Tschwane, 2013 [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: <https://www.fas.org/sgp/library/tshwane-und.pdf>

POWER, Eloise. Life after Huang. *New Law Journal* [online]. 2007, č. 7290 [cit. 2014-03-04]. Dostupné z: <http://www.newlawjournal.co.uk/nlj/content/life-after-huang>

QUINTANILLA, Pamela Bartlett a kol. *Guide on Access to EU Documents* [online]. Madrid: Access Info Europe, 2013. [cit. 2014-03-04]. Dostupné z: http://www.eu-citizens.org/files/Guide%20on%20access%20to%20EU%20Documents_ONLINE.pdf

RADZEVIČIUS, Dainius. Every Coin Has Two Sides: Perspectives on Access to Information of a Government Press Officer and a Journalist. In: *12th Central Asia Media*

Conference, Dushanbe. Access to information and new technologies. Vídeň: OSCE, 2011. ISBN 9789292346362. Dostupné z: <http://www.osce.org/fom/88299>

Rekonstrukce státu [online]. 2014 [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs>

RESNIK, Judith. The Democracy in Courts: Jeremy Bentham, 'Publicity', and the Privatization of Process in the Twenty-First Century. No Foundations: An Interdisciplinary *Journal of Law and Justice*. 2013. Dostupné z: <http://www.helsinki.fi/nofo/NoFo%2010%202013.pdf>

RICHTER, Andrei. International Standards of Freedom of Expression and their Implementation Practices in Central Asia. In: *12th Central Asia Media Conference, Dushanbe. Access to information and new technologies.* Vídeň: OSCE, 2011. ISBN 9789292346362. Dostupné z: <http://www.osce.org/fom/88299>

SIRAJ, Mazhar. Exclusion of Private Sector from Freedom of Information Laws: Implications from a Human Rights Perspective. *Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences*. 2010. Dostupné z: http://www.japss.org/upload/11._Mazhar%5B1%5D.pdf

STURGES, Paul. *Freedom of Access to Information: A Paradigm For the Information Professions*. Kapitola z nevydané knihy [online]. 2006 [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: <http://www.ifla.org/files/assets/faife/publications/sturges/paradigm.pdf>

SVATOŠOVÁ, Helena. Utajování versus základní práva a demokratické standardy včetně problematiky zbraní: *Návrh zákona o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti studie a připomínky* [online]. Iuridicum remedium, 2005 [cit. 2014-03-04]. Dostupné z: http://www.transparency.cz/doc/Utajovani_versus_zakladni_prava_zbrane.pdf

SWARTZ, Aaron. Guerilla Open Access Manifesto. In: *Wikipedia: the free encyclopedia* [online]. San Francisco (CA): Wikimedia Foundation, 2001- [cit. 2014-03-03]. Dostupné z: http://en.wikisource.org/wiki/Guerilla_Open_Access_Manifesto

VOORHOOF, Dirk a Wouter HINS. Access to State-Held Information as a Fundamental Right under the European Convention on Human Rights. *European Constitutional Law Review* [online]. 2007, č. 3 [cit. 2014-03-04]. DOI: 101017/S1574019607001149. Dostupné z: http://www.ivir.nl/publications/hins/EuConst_Hins_Voorhoof.pdf

VOORHOOF, Dirk. Article 10 of the Convention includes the right of access to data held by an intelligence agency. In: *Strasbourg Observers* [online]. 2013 [cit. 2014-03-04]. Dostupné z: <http://strasbourgobservers.com/2013/07/08/article-10-of-the-convention-includes-the-right-of-access-to-data-held-by-intelligence-agency/>

VOORHOOF, Dirk. European Court of Human Rights: Case of Kenedi v. Hungary. In: *IRIS: Database on legal information relevant to the audiovisual sector in Europe* [online]. 2009, 7:Extra [cit. 2014-03-04]. Dostupné z: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/7/article104>

VOORHOOF, Dirk. European Court of Human Rights: Case of TASZ v. Hungary. *IRIS: Database on legal information relevant to the audiovisual sector in Europe* [online]. 2009, 7:2 /1 [cit. 2014-03-04]. Dostupné z: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/7/article1>

ŽIŽEK, Slavoj. Good Manners in the Age of WikiLeaks. *London Review of Books*. 2011, 33/2. Dostupné z: <http://www.lrb.co.uk/v33/n02/slavoj-zizek/good-manners-in-the-age-of-wikileaks>

Seznam citovaných předpisů

Access to official documents: Recommendation Rec (2002) 2 of the Committee of Ministers and explanatory memorandum. Výbor ministrů Rady Evropy. 2002. S. 12, čl. 15. Dostupné z: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/H-Inf\(2003\)003_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/H-Inf(2003)003_en.pdf)

Atlanta Declaration and Plan of Action for the Advancement of the Right of Access to Information. International Conference on the Right to Public Information, Atlanta, USA, 2008. Dostupné z: <http://www.cartercenter.org/documents/Atlanta%20Declaration%20and%20Plan%20of%20Action.pdf>

Bill of Rights: First Ten Amendments to U.S. Constitution. USA, 1791. Dostupné z: http://www.archives.gov/exhibits/charters/bill_of_rights_transcript.html

Centrálny registr zmlúv. In: zákon č. 546/2010 Z. z. Slovensko, 2010. Dostupné z: http://www.snk.sk/swift_data/source/ETO/Objednavky%20a%20faktury/Zakon_546_2010.pdf

Civil and Political Rights Including the Question of Freedom of Expression: Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Mr. Abid Hussain. E /CN.4 /2000/63. Komise pro lidská práva OSN, 2000. Dostupné z:

[http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/16583a84ba1b3ae5802568bd004e80f7/\\$FILE/G0010259.pdf](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/16583a84ba1b3ae5802568bd004e80f7/$FILE/G0010259.pdf)

Constitution of Pennsylvania. Pennsylvania, 1776. Čl. 35. Dostupné z:
http://avalon.law.yale.edu/18th_century/pa08.asp

Constitution of the Republic of South Africa. Act no. 108 of 1996. JAR, 1996.
Dostupné z: <http://www.gov.za/documents/constitution/1996/a108-96.pdf>

Declaration on the freedom of expression and information. Výbor ministrů Rady Evropy, 1982. Dostupné z:
[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/CM/Dec\(1982\)FreedomExpr_en.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/CM/Dec(1982)FreedomExpr_en.asp#TopOfPage)

Democracy Is Strengthened by Casting Light On Spending in Elections Act. In: H.R. 5175. USA, 2010. Dostupné z: <http://www.thomas.gov/cgi-bin/bdquery/z?d111:h.r.05175>:

Digital Accountability and Transparency Act. In: H.R. 2061. USA, 2013. Dostupné z:
<http://www.datacoalition.org/issues/data-act.html>

Free Flow of Information Act. In: H. R. 2102. USA, 2007. Dostupné z:
<https://www.govtrack.us/congress/bills/110/s2035>

General Comment Number 34: Article 19: Freedoms of opinion and expression. CCPR/C/GC/34. Komise pro lidská práva OSN, 2011. Dostupné z:
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>

Government in the Sunshine Act. In: Pub.L. 94–409, 90 Stat. 1241. USA, 1974.
Dostupné z: <http://accessreports.com/statutes/sunshine.htm>

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. In: BGBl. S. 1. 1949. Německo, 1949. Čl. 19 odst. 3. Český dostupné z:
<http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html>

Joint Declaration by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression. International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression, 2004. Dostupné z: <http://www.osce.org/fom/38632>

Joint Declaration by the United Nations Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media, the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression and the ACHPR (African Commission on Human and Peoples' Rights) Special Rapporteur on Freedom of Expression. International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression, 2006. Dostupné z: <http://www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=746&IID=1>

Listina základních práv a svobod Evropské unie. 2007/C 303/01. EU, 2007. Dostupná z: <http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303CS.01000101.htm>

Listina základních práv a svobod. Ústavní zákon č. 2 /1993 Sb. Dostupná z: <http://www.psp.cz/docs/laws/listina.html>

Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG und Änderung des Gerichtsgebührengesetzes. In: BGBl. I Nr. 64/2012. Rakousko, 2012. Dostupné z: http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_I_64/BGBLA_2012_I_64.pdf

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech. OSN, 1966. Vyhlášený pod č.120/1976 Sb. Dostupný z: <http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/mezinar.pakt-obc.a.polit.prava.pdf>

Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí, Aarhus, 1998, publikovaná pod č. 124/2004 Sb. m. s. Dostupná z: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43czech.pdf>

Model Inter-american Law on Access to Public Information. AG/RES. 2607 (XL-O /10). Organizace amerických států, 2010. Dostupné z: https://www.oas.org/dil/AG-RES_2607-2010_eng.pdf

Model Law on Access to Information for Africa. Africká komise pro lidská práva a práva národů, 2013. Dostupné z: http://www.achpr.org/files/news/2013/04/d84/model_law.pdf

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise. In: COD 2000/0032. Evropský parlament a Rada, 2001. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R1049:CS:NOT>

Návrh Obchodní dohody proti padělatelství mezi Evropskou unií a jejími členskými státy, Austrálií, Kanadou, Japonskem, Korejskou republikou, Spojenými státy mexickými, Marockým královstvím, Novým Zélandem, Singapurskou republikou, Švýcarskou konfederací a Spojenými státy americkými. In: Interinstitucionální spis 2011/0166 (NLE). Rada Evropské Unie, 2011. Dostupné z: <http://download.mpo.cz/get/45031/50618/583371/priloha001.pdf>

Návrh úmluvy o svobodě informací. OSN, 1948. Článek 1 písm. a) Dostupné z: http://www.ivir.nl/news/UN_Conference_on_Freedom_of_Information_1948_Final_Act.pdf

Návrh věcného záměru legislativního řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů. In: Usnesení Vlády ČR ze dne 21. listopadu 2012 č. 851. Úřad vlády ČR, 2012. Dostupný z: http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2011_2012/3a---navrh-vecneho-zameru-ze-dne-9--rijna-2012.pdf

Recomendation No. R (81) 19 of the committee of ministers to member states on the access to information held by public authorities. Výbor ministrů Rady Evropy, 1981. Dostupné z: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec\(1981\)019_EN.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec(1981)019_EN.asp)

Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Mr. Abid Hussain. E /CN.4 /2000/63. Komise pro lidská práva OSN, 2000. Dostupné z:

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/Issues.aspx>

Rezoluce Parlamentního shromáždění č. 1954 (2013): National security and access to information. Rada Evropy, 1954. Čl. 7. Dostupné z:

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20190&lang=en>

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. EU, 2003. Dostupné z: [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0004:CS:HTML)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0004:CS:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0004:CS:HTML)

Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie. EU, 2009. In: Úřední věstník C 326. 2012, svazek 55. Dostupné z: [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/new-2-47.htm)

Stop Online Privacy Act. In: H.R. 3261. USA, 2011. Dostupné z: <https://www.govtrack.us/congress/bills/112/hr3261>

The Massachusetts Body of Liberties. Massachusetts, 1641. Čl. 48. Dostupné z: <http://history.hanover.edu/texts/masslib.html>

The right to freedom of opinion and expression: Commission on Human Rights resolution 2000/38. In: E /CN.4 /RES/2000/38. Komise pro lidská práva OSN, 2000. Dostupné z: http://ap.ohchr.org/documents/E /CHR/resolutions/E -CN_4 -RES-2000-38.doc

Tryckfrihetsförordningen. Švédsko, 1776. Anglicky dostupné z: [http://www.access-](http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Thinking/Get_Connected/worlds_first_foia.pdf)

Úmluva o ochraně lidských práv a svobod. Rada Evropy, 1950. Vyhlášená pod č. 209/1992 Sb. Dostupná z: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf

Úmluva o přístupu k úředním dokumentům. Rada Evropy, Tromsø, 2009.
Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-4-13web-umluva-pdf.aspx>

Ústava ČR. Ústavní zákon č. 1 /1993 Sb. Dostupná z:
<http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>

Všeobecná deklarace lidských práv. OSN, 1948. Dostupné z:
<http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/vseobecna-deklarace-lidskych-prav.pdf>

Whistleblower Protection Act. In: Pub.L. 101-12. USA, 1989. Dostupné z:
<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-103/pdf/STATUTE-103-Pg16.pdf>

Seznam citované judikatury

Rozsudek ESLP ze dne 7. 12. 1976 ve věci Handyside proti Velké Británii. Stížnost č. 5493/72. Čl. 50. Dostupné z:

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57499>

Rozsudek ESLP ze dne 26. 3. 1987 ve věci Leander proti Švédsku. Stížnost č. 9248/81. Dostupné z: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57519>

Rozsudek ESLP ze dne 7. 7. 1989 ve věci Gaskin proti Velké Británii. Stížnost č. 10454/83. Dostupné z: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57491>

Rozsudek ESLP ze dne 20. 11. 1989 ve věci markt intern Verlag GmbH a Klaus Beermann proti Německu. Stížnost č. 10572/83. 1989. Dostupné z: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57648>

Rozsudek ESLP ze dne 26. 11. 1991 ve věci Observer a Guardian proti Velké Británii. Stížnost č. 13585/88. Dostupné z: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57705>

Rozsudek ESLP ze dne 19. 2. 1998 ve věci Guerra a další proti Itálii. Stížnost č. 14967/89. Dostupné z: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58135>

Rozsudek ESLP ze dne 16. 3. 2000 ve věci Özgür Gündem proti Turecku. Stížnost č. 23144/93. Dostupný z: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58508>

Rozsudek ESLP ze dne 29. 5. 2000 ve věci Fuentes Bobo proti Španělsku. Stížnost č. 39293/98. Dostupný z: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-63608>

Rozsudek ESLP ze dne 24. 9. 2003 ve věci Appleby a další proti Velké Británii. Stížnost č. 44306/98. Dostupný z: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-61080>

Rozsudek ESLP ze dne 7. 11. 2004 ve věci Sîrbu a další proti Moldávii. Stížnost č. 73562/01. Dostupné z: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-61819>

Rozsudek ESLP ze dne 19. 10. 2005 ve věci Roche proti Velké Británii. Stížnost č. 32555/96. Dostupné z: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-70662>

Rozsudek ESLP ze dne 10. 7. 2006 ve věci Sdružení Jihočeské matky proti České republice. Stížnost č. 19101/03. Dostupné z: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-76707> (česky dostupné z: Z aktuální judikatury Evropského soudu pro lidská práva: K problematice svobodného přístupu k informacím. Správní právo [online]. 2013, č. 4 [cit. 2014-03-04]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-4-13web-moravkova-pdf.aspx>)

Rozsudek ESLP ze dne 14. 7. 2009 ve věci Társaság a Szabadságjogokért proti Maďarsku. Stížnost č. 37374/05. Dostupné z: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-92171>

Rozsudek ESLP ze dne 26. 8. 2009 ve věci Kenedi proti Maďarsku. Stížnost č. 31475/05. Dostupné z: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-92663>

Rozsudek ESLP ze dne 14. 12. 2010 ve věci Dink proti Turecku. Stížnost č. 2668/07. Dostupný z: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-100383>

Rozsudek ESLP ze dne 12. 9. 2011 ve věci Palomo Sánchez a další proti Španělsku. Stížnost č. 28955/06. Dostupný z: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-106178>

Rozsudek ESLP ze dne 25. 9. 2013 ve věci Youth Initiative for Human Rights proti Srbsku. Stížnost č. 48135/06. 2013. Dostupné z:
<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-120955>

Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 6. 1. 1998. Sp. zn. I. ÚS 282/97. Dostupné z:
<http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=1-282-97>

Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 24. 1. 2007. Sp. zn. I. ÚS 260/06. Dostupné z:
<http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=1-260-06>

Resumé

Práce se zabývá otázkou definování pojmu práva na informace. Rozsáhlá a dlouhá veřejná debata o různých institutech práva na informace pokračuje v České republice i ve světě, a proto se autor rozhodl pátrat po kořenech tohoto práva, jeho jak restriktivní, tak extenzivním rozsahu, a po jeho řídicích principech. Výsledky takového výzkumu by měly být užitečné při interpretaci a aplikaci příslušných právních předpisů a sloužit jako pomůcka ku správnému pochopení společenského a právního významu práva na informace.

Úvod textu je věnován stručnému vysvětlení pojmu práva na informace, jeho současnému kontextu v České republice a popisu důvodů pro vznik práce.

První po úvodu následující část textu popisuje pojem práva na informace, jeho historický vývoj, filosofické, politické právní základy a soudobý význam.

Následující kapitola se zabývá materiálními prameny práva, tedy důvody a smyslem jeho existence. Vysvětluje, jaký je běžně uznávaný rozsah práva a jeho liberální a konzervativní tendence sahající od událostí dneška do ještě více informační budoucnosti. Je rozebrán konflikt tohoto práva s dalšími zájmy moderní společnosti a demonstrativně jsou vyjmenovány jeho rozličné formální prameny.

Poslední kapitola zkoumá univerzálně uznávané principy práva na informace. To je popsáno jako základní lidské právo a je představena jeho ochrana nejvýznamnějšími lidsko-právními dokumenty mezinárodního práva. Pozornost se také věnuje jeho řídicímu principu, principu publicity, výjimkám z tohoto principu a dalším z publicity odvozeným principům.

V závěrečné kapitole jsou dosažené poznatky letmo konfrontovány s českou úpravou práva na informace a její reálnou aplikací. Záměrem této části je zjistit, do jaké míry je české zakotvení práva na informace v souladu s mezinárodními standardy a kde mohou být jeho případné nedostatky.

klíčová slova: právo na informace, publicita, transparence

Abstract

The text deals with the question of defining what exactly right to information is. As the public debate concerning different institutes of the right to information and transparency goes on intensively and extensively in the Czech republic as well as worldwide, it has become the aim of the author to search for the roots of the right, of both its restrictive and extensive scope and its guiding principles. Such a research should be useful for the interpretation and the application of the relevant law and serve as a guide for the proper understanding of the rights' social and legal importance.

The first part of the text after the introduction describes the term of the right to information, its evolution in history, philosophical, political and legal basis and contemporary meaning.

The following chapter concerns itself with the material sources of the right, i. e. the reason and meaning of the existence of the right. It explains the rights' commonly recognized width and depth and its liberal and conservative tendencies reaching from the current events into the even more informational based future. The conflict of the right with the other interests of modern society is covered and the different formal sources of the right are listed demonstratively.

The third chapter examines the universally acknowledged principles of the right to information. It is described as a basic human right, and its protection in the important human rights documents of the international law are introduced. Attention is paid to its guiding principle, the principle of publicity and other principles derived from it.

In the last chapter, the findings are briefly confronted with the Czech legal bases of the right, with the aim of finding out to what extent it complies with the international standards and where the eventual deficits of the Czech right to information laws might be.

key words: freedom of information, publicity, transparency