

Veřejný přístup k informacím

PhDr. Miroslava Matoušová,
Ministerstvo hospodářství ČR

Úvod

Svět informací pro člověka a společnost je velice složitý a velice dynamický; to, co je předmětem činnosti informačních institucí, slouží i k obživě lidí. Desítky miliónů lidí se živí informačními službami, další milióny obsluhou technických zařízení pro služby. Transformované knihovnické profese jsou považovány za nejperspektivnější povolání pro 21. století. V rámci veřejných informačních služeb se zákazníkům nabízejí informace jako zboží nebo prostě služby, a to také jako zboží nebo jako "veřejná služba". Na poskytování informačních služeb se podílejí společně sektor soukromý a veřejný, za předpokladu, že koexistují.

Pro vývoj informačních služeb jsou významné dvě skutečnosti:

1. V důsledku dále se prohlubující dělby práce ve společnosti a pokračujícího nárůstu kulturní produkce lidstva narůstá potřeba informačních vazeb lidí. Současně se - a to i s příchodem pokročilých technologií - snižuje počet přímých věcných vazeb, jejichž prostřednictvím každ-ý člověk vstupuje do vztahů ke svému okolí.

2. Demokracie je ve srovnání s autokracií a centrálně řízenými systémy podstatně náročnější na komunikaci. Komunikace a zejména informační vazby jako její vrstva rostou s nárůstem instancí participujících na řízení i s nárůstem počtu subjektů aktivně zasahujících do rozhodování nebo jeho přípravy.

Státní správy - a zejména vlády jednotlivých zemí - se musí permanentně vyrovnávat s otázkou míry, rozsahu a účelu intervencí do těchto vztahů.

Přístup k informacím

Domácí odborné veřejnosti reprezentující veřejné informační služby v klasickém vydání se tyto problémy až dosud v podstatě jeví pouze jako problém povinnosti státu (příp. jiného veřejnoprávního subjektu či subjektů) dotovat veřejné informační služby.

Rozvoj informačních technologií tento koncept vystavil silnému a vytrvalému eroznímu působení. Podle mého názoru je pouze otázkou času, kdy silnější závan větru přivodí zhroucení vžitého konceptu - a pro mnohé to bude úžasný objev, že tak pěkná stavba byla vlastně už jen chatrnou skořápkou a budou se užasle ptát, jak je to možné.

Příslušnost k infrastruktuře

Odpověď je jednoduchá: informační systémy a služby 20. století zřetelně charakterizuje "příslušnost k infrastruktuře". A právě tato infrastrukturní příslušnost je prvním podmiňujícím činitelem veřejného přístupu k informacím.

Poměrně dramatický rozvoj informačních technologií a dopravy změnil význam prostorové dimenze pro obyvatele Země. Kterékoli řešení je - pokud jde o veřejné informační služby - výsledkem kombinace politického rozhodnutí a technických možností, u ostatních informačních služeb, které jsou nabízeny "na trhu," je řešení výsledkem kombinace technických a ekonomických, příp. též politických možností.

Za podmínek univerzálně fungující telekomunikační sítě umožňující základní telekomunikační služby je u veřejných informačních služeb míra centralizace (decentralizace) a míra koncentrace (dekoncentrace) informačních činností - sběru informací v přímém kontaktu s veřejností a ekonomickými subjekty, zpracovatelských činností i poskytování informací - věcí politického rozhodnutí. U služeb provozovaných na podnikatelské bázi je záležitostí ekonomického rozhodnutí; v určitých případech s výhradou, že realizaci nebrání politické rozhodnutí učiněné mimo sféru vlivu provozovatele dané informační služby.

Pokud je pro jakýkoliv informační akt předepsán nebo jinak (např. organizačně nebo technicky) vymáhán osobní kontakt s institucí poskytující danou službu, je důležitá vzdálenost a fyzická dostupnost kontaktního místa ze stálého sídla osoby. Pokud je možný a přípustný styk prostřednictvím

technických prostředků, kritickým faktorem se stávají kapacita, technická úroveň a spolehlivost použitých prostředků (technické a programové vybavení, sítě). Míra koncentrace zpracovatelských činností je pak záležitostí arbitrárního rozhodnutí.

Informační technologie reálně umožňují globalizaci prostoru v rámci prakticky libovolně definovaného územního celku. Na těchto předpokladech je ostatně založena i sociálně politická koncepce Globální informační infrastruktury, v nich spočívá síla jejich společenského potenciálu.

Svoboda informací

Druhým podmiňujícím činitelem přístupu k informacím je svoboda informací. Přibyla jako čtvrtý pilíř k třem tradičním pilířům parlamentní demokracie, jimiž jsou oddělené moci zákonodárné, výkonné a soudní, v druhé polovině 20. století. Moderní parlamentní demokracie je jistou vývojovou (ne vrcholnou) fází demokracie. Za charakteristický rys moderní parlamentní demokracie se zabudovaným informačním prvkem (zv. "svoboda informací") se pokládá deklarování a naplňování principu veřejné odpovědnosti ("accountability"). Naplňování principu vyžaduje splnění pěti podmínek:

1. Fungování státní správy musí být pro veřejnost transparentní.
2. Struktura státní správy musí umožňovat pravidelnou vzájemnou komunikaci moci výkonné a všech jejích partnerů.
3. Existuje formalizovaný proces oznamování a připomínkování, otevřený veřejnosti.
4. Existuje a funguje mechanismus rozšiřování informací o činnosti státu (povinnost zveřejňovat); významnou součástí mechanismu je oficiální publikování.
5. Vláda musí být přístupna těm, kterým vládne.

Naplňování principu zajišťují zákonné úpravy a vlastní činnost zainteresovaných. Jsou jimi nejen vládní instituce a orgány, ale i instituce zřízené k plnění jednotlivých úkolů i nevládní orgány neustále kontrolující exekutivu, o postojích občanské veřejnosti nemluvě.

Veřejný přístup k informacím (VPI)

Teoretické postulování významu veřejného přístupu k informacím je přímým zdrojem významných podnětů pro veřejné informační služby, které by logicky měly být důležitým článkem v mechanismu zprostředkování a zpřístupňování informací o činnosti státní (veřejné) správy. Nepochybně vykazují vliv i na veřejný přístup k jiným informacím.

Zjednat přehled o všech problémech veřejného přístupu k informacím lze, pokud rozlišíme obsahové, instrumentální a ekonomické aspekty. Obsahové aspekty, tedy "co", resp. "k čemu veřejný přístup", jsou jen jinou fasetou pro analýzu a definování moci a vlivu ve společenském systému. V řadě případů je proto nelze řešit bez legislativních opatření. Hlavními aktéry, tedy těmi, kdo mají udávat tón jsou vlády a zákonodárci všech úrovní.

Instrumentální aspekty, tedy "za jakých podmínek, komu, jakou formou" je nutné řešit legislativními kroky jen v omezené míře; je to však velmi často praktické a umožňuje to zavést novou praxi. Legislativní oporu mají instrumentální aspekty vždy v mezinárodním prostředí. Hlavním aktérem, nebo alespoň iniciátorem vývoje, by měla být odborná informační veřejnost, zejména zprostředkovatelé služeb.

Ekonomické aspekty se v určitém ohledu jeví jako zvláštní případ instrumentálních; je to však záležitost aplikační. Obecně je užitečné nakládat s nimi jako se svébytnými. Jistá potíž je v tom, že ekonomické aspekty se lépe posuzují případ od případu; v obecné rovině je to pro vyvozování čistě ekonomických závěrů pro řešení jednotlivých situací neproduktivní. Pro koncipování veřejného přístupu je to naopak svrchovaně užitečné. Zkoumání trhu informačních služeb s pomocí teorie veřejných financí vede ke zjištění, že plného dotování nejsou hodné všechny služby poskytované institucemi VIS a naopak že ne všechny informace, jejichž získání je cílem využívání informačních služeb, jsou zbožím ve všech případech využití informační služby. Je také zpochybněna bezvýjimečná platnost zákonů neregulované volné soutěže. Zároveň však z toho jednoznačně vyplývá, že pro určité informace a určité informační služby by naopak zákony neregulované volné soutěže měly být tím, co bude rozhodovat. Je tím i naznačeno, že v některých oblastech je dokonce prostor pro ochranu spotřebitele.

Pro praktickou činnost, tj. pro řízení a organizování informačních služeb, jež je úkolem vlád a producentů, provozovatelů a poskytovatelů služeb, je dále vhodné vycházet z toho, zda je na

poskytování určité informační služby veřejný zájem.

Závěr

Jako pilíř soudobé společnosti ("občanské", "moderní parlamentní demokracie" aj.) je veřejný přístup k informacím zakotven v základních právních předpisech států i mezinárodních společenství. Jeho uvádění v život do té míry, že se stane tak samozřejmým, až nebude většinou lidí vůbec pocíťován, je společným dlouhodobým úkolem státních správ a aktérů trhů informačních služeb. Zájem obou stran je možno hodnotit jako životně důležitý.

Prakticky všechno, co je potřeba k tomu, aby veřejný přístup k informacím nebyl jen spekulativním tématem, zbývá - jak ostatně dokládá i tato konference - v České republice vykonat. Jediný kolektivní aktér, který může prohlašovat, že svůj díl práce zvládá, jsou prodejci a organizátoři technické vrstvy infrastruktury.