

*Franz Merli*

## **WYMAGANIA OBYWATELI ODNOŚNIE INFORMACJI PRZEKAZYWANYCH PRZEZ ORGANY ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ. DOŚWIADCZENIA I PRZYKŁADY Z UNII EUROPEJSKIEJ**

Tezy:

1. Wymagania stawiane przez obywateli rozumianemu ogólnie państwu odnoszące się do udzielanych przezeń informacji mają fundamentalne znaczenie w dwu podstawowych aspektach. Po pierwsze umożliwiają powstawanie opinii publicznej niezależnej od wpływu urzędów państwowych i posiadających określoną władzę grup społecznych. Tym samym stanowią podstawę funkcjonowania demokracji. Po drugie stanowią zabezpieczenie poszanowania praw obywatelskich umożliwiając dodatkową kontrolę władzy państwowej. Tym samym są niezbędną przesłanką dla działania prawdziwego państwa prawa.

2. Aspekt związany z demokracją stosunkowo wcześniej znalazł swoje odbicie w jawności prac parlamentów, zaś związek z państwem prawa obrazuje jawna praca wymiaru sprawiedliwości. Jeśli chodzi natomiast o organy administracji państwowej, były one przez długi czas określane jako obszar chroniony, w którym nasi odznaczający się wszak wyłącznie dobrą wolą rządzący mogli poruszać się o wiele swobodniej, bez zbędnych obciążeń związanych z jawnością i innych tego typu problemów z ciągłym mieszaniem się obywateli w ich sprawy, bez przeszkód realizując dobro wspólne.

3. Takie wyobrażenie oczywiście nie dało się na dłuższą metę utrzymać. Bardzo szybko stało się jasne, iż administracja wykonuje wiele działań podobnych działaniom wymiaru sprawiedliwości, i że w związku z tym aspekt praworządności nie może być w tym obszarze ignorowany. Nawet jeśli nie doprowadziło to do uzyskania pełnej jawności tradycyjnych procedur administracyjnych, to jednak wpłynęło na wprowadzenie prawa do wglądu w akta, prawa do uzyskania wskazówek odnośnie danego tematu, wreszcie wszelkich innych informacji istotnych dla zainteresowanego. Żadne z tych praw nie jest jednak samoistne: znaczy to iż mogą one tylko o tyle zostać uznane za uzasadnione, o ile służą zabezpieczeniu innych praw materialnych zainteresowanego, zdefiniowanych zależnie od danego porządku prawnego nieco szerzej lub nieco wężiej.

4. Ostatnio jednak w wielu krajach pojawił się pogląd o politycznej roli administracji, natomiast we wszystkich krajach toczy się dyskusja wokół politycznych implikacji takiego stanu rzeczy: chodzi więc o jawność odpowiednich procedur i samoistne prawo ogółu obywateli do informacji niezależnie od bezpośredniego osobistego zainteresowania czy zaangażowania w sprawę. Kwestie z tym związane należą do najtrudniejszych problemów związanych z omawianym tematem. Nie ma jeszcze co do nich zgodności, także rozwój sytuacji prawnej nie może jeszcze zostać uznany za zamknięty.

5. W upraszczającym rzecz jasna sprawę zarysie można wyróżnić trzy typy systemów administracji: Zakorzeniony w tradycji absolutyzmu oświeconego system administracyjny niechętny jawności, akceptujący tylko niesamoistne prawo zainteresowanych poszczególnymi konkretnymi postępowaniami do informacji i utrzymujący wszelkie inne informacje w ścisłej tajemnicy. System ten co prawda w swej czystej formie nigdy nie istniał, jak pokazują to choćby zawsze dostępne dla opinii publicznej księgi hipoteczne albo rejestry handlowe i rejestry stowarzyszeń. Nie należy też zapominać o pośrednich mechanizmach informacyjnych dotyczących specjalnych praw do informacji jakie posiada parlament bądź media. Dla tak opisanego modelu, którego przykładem mogą być choćby Niemcy charakterystyczne jest postrzeganie postulatów uzyskania informacji jako pragnienia wymagającego szczególnego uzasadnienia. Dziś model taki w coraz większym stopniu znajduje się pod presją, zmierzającą do zmian, ponieważ w ważnych obszarach nie odpowiada już własnym interesom organów administracji, oczekiwaniom ogółu i wymogom prawodawstwa europejskiego.

6. System administracyjny sektorowo jawny stał się dzisiaj modelem standardowym. Charakteryzuje się tym, iż przewiduje w określonych obszarach jawne postępowanie administracyjne i samoistne prawo do informacji, trzymając się w innych obszarach kureczowo dawnych tradycyjnych rozwiązań. Ważną rolę odegrała tu działalność prawodawcza Wspólnoty Europejskiej, ponieważ tylko ona była w stanie przezwyciężyć silny opór wielu wewnętrznych systemów biurokratycznych w poszczególnych krajach członkowskich. Konkretnie wspomnieć tu należy choćby o wytycznych odnoszących się do postępowań kontrolnych odnośnie szkodliwości dla środowiska naturalnego oraz informacji ekologicznej. To nie przypadek, iż właśnie ochrona środowiska jest takim modelem, gdyż w tym zakresie jasno zdefiniowane cele jakie postawiła sobie Wspólnota odnośnie polityki konkurencji i integracji natrafiały z reguły na słabość rozwiązań wewnętrznych krajów członkowskich mających za cel ograniczenie kręgu zainteresowanych.

7. Prawdziwie ogólnie jawny system administracji także nigdzie w rzeczywistości nie funkcjonuje choć są kraje, które zapewniły każdemu ogólne i samoistne prawo do informacji postrzegając równocześnie zachowanie czegoś w tajemnicy jako wymagającą szczególnego uzasadnienia sytuację wyjątkową. Najstarszym przykładem takiego stanu rzeczy jest Szwecja, ostatnim Austria, zaś prawdziwym

wzorcem takiego modelu można nazwać Freedom of Information Act w Stanach Zjednoczonych. Jako podstawa model ten przyjęty został także w samej Wspólnocie Europejskiej. Związane z wprowadzeniem ogólnego prawa do informacji otwarte wyrażane przez część biurokracji okazały się w dużej mierze nieuzasadnione.

8. Rzecz jasna prawo do informacji nigdzie nie funkcjonuje bez jakichś ograniczeń. Chodzi przy tym zasadniczo o trzy obszary: tradycyjna tajemnica urzędowa, służbowa czy państwowa ma swe tradycyjne zastosowanie w policji, wojsku i policji. Ponadto chodzi tu o umożliwienie otwartej dyskusji w ramach wewnętrznych prac przygotowawczych nad później przeznaczonymi do publikacji, ujawnienia aktami oraz o czasowe zachowanie tajemnicy dla ochrony skuteczności poszczególnych decyzji państwowych, jak np. w przypadku szczegółowego planowania. Drugi obszar dotyczy ograniczeń na rzecz tajemnicy gospodarczej i tajemnicy przedsiębiorstwa. W obszarze tym powstają liczne trudności związane z nakładaniem się na siebie zasadniczo prywatnego obszaru gospodarki działaniami administracji - czy to w zakresie procedur przyznawania zezwoleń na procedury kontrolne, czy to poprzez prywatyzację zadań publicznych. Tym wreszcie obszar to obszar ograniczeń mających na celu ochronę prywatności. Tym problemem podstawowym jest trudność jednoznacznego rozgraniczenia sfery prywatnej od sfery działalności publicznej dla wszystkich ludzi jednakowo. Konieczne jest rozstrzygnięcie roli danego człowieka w życiu społecznym. Specjalne działania podejmowane przeciwko nieuprawnionemu przekazywaniu danych zapisanych elektronicznie są natomiast z gruntu neutralne i dotyczą jedynie aspektu technicznego całej sprawy.

9. Wszelkie doświadczenia pokazują, iż nie da się praktycznie dokonać określenia sytuacji w których konieczne jest ograniczenie dostępu do informacji i w każdym praktycznie przypadku konieczne jest indywidualne rozważenie każdego zainteresowanego informacją. Wszystkie przepisy dotyczące zachowania tajemnicy mają swoje słuszne podstawy. Równocześnie stanowią one jednak szerokie pole wszelkich możliwych manipulacji. Często organy administracji chronią teoretyczne interesy osób trzecich w rzeczywistości dążąc do zabezpieczenia własnych tajemnic. Generalnie administracja wydaje się mieć tendencję do raczej schematycznego strzegania sprawy. "Czysto" demokratyczne zainteresowanie informacją może w takiej sytuacji często mieć niewielkie znaczenie.

10. Poza tym skuteczność prawa do informacji w dużej mierze zależy od ostatecznego ukształtowania detali: od godzin przyjmowania stron przez poszczególne urzędy, od sposobów rozpatrywania wniosków, dostępności spisów posiadanych informacji, możliwości ich kopiowania, opłat i innych tego typu czynników natury technicznej.

11. Istniejącego prawa do informacji można co prawda zawsze dochodzić na drodze sądowej. Efektywne sądowe przeprowadzenie takiej sprawy, zwłaszcza w odniesieniu do samoistnego prawa do informacji napotyka jednak bardzo zasadniczo

przeszkody: Sąd na ogół ma trudności ze stwierdzeniem, jakimi informacjami organ administracji rzeczywiście dysponuje; Rozprawy odnoszące się do spraw objętych tajemnicą, trudno jest prowadzić w formie jawnej; a ponadto w ostatecznym rozrachunku, to nie sąd ma i może udzielić wymaganej informacji. Sąd może jedynie zobowiązać odpowiedni organ administracji do udzielenia jej; wszelkiego rodzaju roszczenia odszkodowawcze obywateli z tytułu nie wykonania przez urząd takiego zobowiązania na ogół nie dają się przeprowadzić, gdyż w większości przypadków trudno stwierdzić zaistnienie rzeczywistej szkody. Przede wszystkim jednak wiele informacji z czasem traci na znaczeniu: jeśli po trwającym, w określonych warunkach nawet latami procesie, w końcu zostają one ujawnione, na ogół są już całkowicie bezwartościowe. Mimo to nie należy nie doceniać prewencyjnej i wychowawczej roli kontroli sądowej. Wyobraźmy sobie wszak, co by było, gdyby taka kontrola nie funkcjonowała..

12. Regulacje prawne to oczywiście nie wszystko. Co najmniej równie ważna jest świadomość demokratyczna w danym kraju, która ma przecież wpływ na zachowanie się i poglądy biurokracji. Regulacje prawne mogą tę świadomość kształtować. W ostatecznym rozrachunku zależy ona jednak od nas samych.

Nota bibliograficzna:

R. Hofmann/J. Marko/F. Merli/E. Wiederin (wyd.), Information, Medien und Demokratie. Ein europäischer Rechtsvergleich [Informacja, Media i demokracja. Europejskie studium prawnoporównawcze] (Verlag Österreich, Wiedeń 1997) .

**STOWARZYSZENIE SILGIS CENTER**

**WOLNOŚĆ INFORMACJI I JEJ  
GRANICE**

**FREEDOM OF INFORMATION  
AND ITS LIMITS**

**INFORMATIONSFREIHEIT UND IHRE  
GRENZEN**

**KATOWICE 1997**