

Ireneusz C. Kamiński*

**PRAWO DO UZYSKANIA INFORMACJI
W EUROPEJSKIEJ KONWENCJI
PRAW CZŁOWIEKA – CICHA STRASBURSKA
REWOLUCJA**

I. Wprowadzenie

Swoboda wypowiedzi (*freedom of expression*) i prawo do uzyskania informacji (*freedom of information, freedom/right to receive*) są ujmowane jako wyróżnione uprawnienia jednostki posiadające odrębne zakresy znaczeniowe i obszary aplikacyjne. Pierwsza jest wiązana z różnego rodzaju aktami ekspresji kierowanymi do pewnego odbiorcy indywidualnego lub zbiorowego, nie zawsze określonego. Na państwie spoczywa zasadniczo obowiązek negatywny, polegający na powstrzymaniu się od ingerencji, poza sytuacjami dozwolonymi w demokratycznym społeczeństwie. Prawo do uzyskania informacji jest natomiast rozumiane jako zakładające dostęp do dokumentów i materiałów, zazwyczaj znajdujących się w dyspozycji organów państwowych. W sposób naturalny konieczne jest więc działanie państwa – otwarcie się i umożliwienie dostępu do pewnych zasobów z informacjami; innymi słowy, na państwie spoczywa tu przede wszystkim obowiązek pozytywny.

Czasami do swobody wypowiedzi i prawa do informacji odnosi się ten sam przepis konstytucyjny lub traktatu międzynarodowego dotyczącego praw człowieka. Tak jest w przypadku art. 10 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: Konwencja), który stanowi, że swoboda wypowiedzi „obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei”¹. Należy dodać, że obok tych dwóch wskazanych pojęć, zarówno w aktach prawa, jak i rozważaniach doktryny pojawiają się jeszcze inne konstrukcje, jak prawo do poznania (*freedom/right to know*), prawo do poszukiwania informacji

* Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny w Instytucie Nauk Prawnych PAN. Wykłada również na Uniwersytecie Jagiellońskim. Sędzia *ad hoc* w Europejskim Trybunale Praw Człowieka.

¹ Polski tekst w Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

(*freedom/right to seek*) czy prawo dostępu (*freedom/right of access*)². Taka siatka pojęciowa porządkuje, ale i komplikuje rozważania w interesującym mnie obszarze.

Niniejszy artykuł nie ma charakteru porównawczego, lecz zmierza do zilustrowania ewolucji, jaką przeszło (i przechodzi) rozumienie prawa do uzyskania informacji w Konwencji, co w praktyce oznacza rekonstrukcję oraz analizę orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: Trybunał lub ETPC) i istniejącej do 1 listopada 1998 r. Europejskiej Komisji Praw Człowieka (dalej: Komisja lub EKPC)³. Uprawnienie do uzyskania informacji (określane w dwóch urzędowych tekstach Konwencji jako: ang. *freedom to receive* i fr. *liberté de recevoir*) wydaje się kluczowe dla powstania dobrze zorientowanej opinii publicznej zdolnej podejmować przemyślane decyzje. Tymczasem początkowo strasburskie instytucje kontrolne ujmowały prawo do uzyskania informacji wąsko, wykluczając wręcz istnienie konwencyjnego obowiązku państwa polegającego na zapewnieniu jednostce dostępu do informacji znajdującej się w dyspozycji instytucji państwowych (etap pierwszy). To podejście spowodowało, że uzyskanie informacji zaczęto łączyć w strasburskim orzecznictwie z innymi przepisami Konwencji, mimo iż te *expressis verbis* nie wspominały o takim uprawnieniu (etap drugi). Trybunał zdecydował się wreszcie odejść od restrykcyjnego spojrzenia, lecz przełamania swojej linii orzeczniczej dokonał jako izba (etap trzeci). Obecnie istnienie uprawnienia do uzyskania informacji jest kwestionowane przez kilku sędziów, co spowodowało, że przesądzenie strasburskiego standardu zostało powierzone największemu składowi orzekającemu – 17-osobowej Wielkiej Izbie. Od jej wyroku zależy, czy dojdzie do nowego i szerokiego ukształtowania uprawnienia do uzyskania informacji, dokonanego na kanwie najnowszego orzecznictwa, lecz poza nie wykraczającego (otwierałoby to etap czwarty), czy zostanie potwierdzona najnowsza linia orzecznicza z określonymi w niej ograniczeniami (pozostalibyśmy na etapie trzecim), czy też dojdzie do powrotu ku wcześniejszemu ujęciu (do etapu drugiego).

II. Restrykcyjne ujęcie prawa do uzyskania informacji

W porównaniu z Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych (art. 19)⁴ oraz Powszechną Deklaracją Praw Człowieka ONZ (art. XIX)⁵ w art. 10 Konwencji brakuje wskazania, że swoboda wypowiedzi obejmuje też uprawnienie do poszukiwania informacji⁶. Z tym właśnie uprawnieniem korelowany był tradycyjnie

² Zob. na ten temat I.C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza krytyczna*, Warszawa 2010, s. 475–476.

³ Cezura 1 listopada 1998 r. to wejście w życie protokołu nr 11, który dokonał gruntownej reformy Trybunału i procedury rozpoznania skargi. Likwidował on istniejącą wcześniej Komisję, która faktycznie pracowała jednak jeszcze kilka kolejnych miesięcy, kończąc rozpoczęte sprawy.

⁴ Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

⁵ Polskie tłumaczenie deklaracji w K. Kocot, K. Wolfke, *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Wrocław 1978; A. Łazowski, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zbiór przepisów*, Kraków 2003.

⁶ Istotne jest zwłaszcza, że uprawnienie do poszukiwania informacji istniało w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ z 1948 r., a więc akcie poprzedzającym Konwencję i stanowiącym dla niej kluczową inspirację oraz normatywny punkt odniesienia.

obowiązek państwa polegający na udostępnieniu informacji. Co więcej, sformułowanie o poszukiwaniu informacji znajdowało się w pierwszych projektach Konwencji⁷, a później zostało z nich wykreślone⁸. Pominięcie dokonane przez twórców Konwencji uzasadniałoby zatem pogląd, że umieszczone ostatecznie w tym traktacie uprawnienie do uzyskania informacji należy rozumieć odmiennie niż jako uprawnienie do uzyskania dostępu do informacji posiadanej przez instytucje państwowe oraz – ewentualnie *a fortiori* – także do informacji znajdującej się w dyspozycji innych podmiotów⁹.

Taką właśnie interpretację art. 10 potwierdziło Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, uznając istniejące brzmienie Konwencji za wadę. W przyjętej 23 stycznia 1970 r. rezolucji 428 (1970) zawierającej deklarację w sprawie środków masowej komunikacji i praw człowieka oznajmiano, że swoboda wypowiedzi winna obejmować (*shall include; doit inclure*) wolność poszukiwania informacji oraz poglądów (pkt A.3). Pochodząca z tego samego dnia rekomendacja 582 (1970) w sprawie środków masowej komunikacji i praw człowieka autorstwa Zgromadzenia zalecała Komitetowi Ministrów Rady Europy, aby polecił on Komitetowi Ekspertów ds. Praw Człowieka podjęcie prac, których skutkiem byłoby poszerzenie wolności informacji chronionej już przez art. 10 (do uzyskania informacji) o prawo do poszukiwania informacji. Z takim uprawnieniem winien zostać powiązany także obowiązek aktywnego działania władz publicznych w celu „uczynienia dostępną informacji w sprawach mających publiczne znaczenie, z uwzględnieniem stosownych ograniczeń”. Do zmiany miało dojść poprzez przyjęcie dodatkowego protokołu do Konwencji lub w inny odpowiedni sposób (pkt 8 (e) (i))¹⁰.

Chociaż rezolucja i rekomendacja dotyczyły środków masowej komunikacji, błędem byłyby jednak wnioski, że tezę o konieczności zagwarantowania prawa do poszukiwania i uzyskania informacji Zgromadzenie Parlamentarne zawężyło do mediów i dziennikarzy. Zakładano, że prawo to należy przyznać wszystkim, ale szczególnego znaczenia nabiera ono w odniesieniu do środków przekazu¹¹.

Ostatecznie tekst art. 10 nie został zmodyfikowany; nie powstał też specjalny protokół dodatkowy ani konwencja dotycząca prawa do informacji. W literaturze

⁷ *Collected edition of the „Travaux préparatoires” of the European Convention on Human Rights*, t. III, The Hague 1976, s. 222 i 236.

⁸ Wydaje się, że było to następstwem stanowiska Wielkiej Brytanii, w której swobodę wypowiedzi traktowano jako negatywną wolność. Zob. komentarz rządu Wielkiej Brytanii do projektu konwencji (*Collected...*, t. III, s. 162–163). Także A.H. Robertson, *Human Rights in Europe*, Birmingham 1977, s. 95.

⁹ Pogląd, że prawo do poszukiwania informacji nie jest częścią art. 10, wyrażali m.in. C. Zanghi, *La liberté d’expression dans la Convention européenne des droits de l’homme et dans le Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques (comparaison des dispositions respectives)*, *Revue générale de droit international public* 1970, s. 578; C. Poncet, *La liberté d’information du journaliste: un droit fondamental?*, *Revue internationale de droit compare* 1980, s. 746.

¹⁰ Wprowadzenie takiej zmiany w drodze protokołu dodatkowego proponował G. Cohen-Jonathan, *Liberté de circulation des informations et souveraineté des Etats*, *Colloque de la SFDI*, Paris 1977, s. 9. Zdaniem autora taki protokół miał dostosowywać europejskie prawo praw człowieka (system regionalny) do Paktów ONZ (system globalny).

¹¹ Żadnych zawierających sformułowań nie ma w pkt A.3 rezolucji i pkt 3 rekomendacji.

uważa się, że stało się tak w następstwie komunikatu Trybunału z 23 października 1981 r., w którym oznajmiono, że art. 10 obejmuje także – choć *expressis verbis* nie zostało to w tym przepisie zapisane – uprawnienie do poszukiwania informacji¹². Jak się wydaje, po komunikacie prawo do informacji – oraz związane z nim uprawnienie do poszukiwania informacji – zaczęto traktować jako niebudzącą wątpliwości część art. 10. Pogląd ten potwierdza deklaracja Komitetu Ministrów z 29 kwietnia 1982 r. w sprawie swobody wypowiedzi oraz informacji. Obie wolności zostały umieszczone obok siebie jako aspekty art. 10, a korzystanie z nich podlega warunkom (przesłanki ingerencji) określonym w tym postanowieniu konwencji (ustępie 2). Dokonana przez Komitet enumeracja uprawnień chronionych na mocy art. 10 wymienia poszukiwanie informacji i poglądów (pkt IIa deklaracji)¹³.

Wskazany wyżej pogląd zawarty w komunikacie Trybunału oraz stanowisko Komitetu Ministrów nie znajdują jednak odzwierciedlenia w strasburskim orzecznictwie. Po raz pierwszy Trybunał powołał się na prawo do uzyskania informacji w wyroku *Sunday Times przeciwko Wielkiej Brytanii (nr 1)*. Określając szczególną rolę, jaką media odgrywają w przekazywaniu informacji i opinii o sprawach rozpoznawanych przez sądy i – szerzej – o zagadnieniach mających ogólne znaczenie, wskazano, że również opinia publiczna ma prawo do uzyskania takiego przekazu¹⁴. Identyczne sformułowanie powtórzono kilka lat później w wyroku *Lingens przeciwko Austrii*¹⁵. W sprawach *Sunday Times (nr 1)* i *Lingens* inny był wymiar prawa do uzyskania informacji, gdyż w pierwszej z nich z powodu sądowego zakazu publikacji w ogóle nie doszło do wypowiedzi, podczas gdy w drugiej sądy wymierzyły sankcje za istniejącą już wypowiedź. Ingerencje miały więc odpowiednio charakter prewencyjny i następczy. Ale w obu przypadkach argumentacja użyta przez Trybunał podnosiła znaczenie wypowiedzi i wzmacniała potrzebę jej ochrony. Jednocześnie osłabiała racje wskazane przez władze krajowe jako uzasadnienie dla dokonanej przez nie ingerencji.

W sprawie *Sunday Times (nr 1)* rozpoznanej przez Trybunał w 1979 r., a więc w okresie, gdy w Radzie Europy trwała dyskusja o rozszerzeniu zapisów art. 10, uprawnienie do uzyskania informacji wystąpiło jako towarzyszące głównemu uprawnieniu do zakomunikowania informacji, na które powoływał się angielski dziennik. W wyroku Trybunał nie podjął w ogóle rozważań na temat zakresu hipotetycznego samodzielnego uprawnienia do uzyskania informacji, a więc niepowiązanego

¹² Komunikat nie został jednak opublikowany. Na jego temat zob. F. Hondius, *La liberté d'expression et d'information en droit européen*, Strasbourg 1984, s. 5.

¹³ Także w doktrynie argumentowano, że art. 10 obejmuje prawo do poszukiwania informacji, gdyż bez niego nie mogłoby skutecznie istnieć prawo do otrzymania i przekazania informacji. Zob. R. Pinto, *La liberté d'information et d'opinion en droit international*, Paris 1984, s. 96.

¹⁴ Wyrok ETPC z 26 kwietnia 1979 r. (skład plenarny) w sprawie *Sunday Times przeciwko Wielkiej Brytanii (nr 1)*, skarga nr 6538/74, Series A. 30, par. 65. Wskazanie na towarzyszące uprawnienie do uzyskania informacji wystąpiło dopiero w wyroku Trybunału; nie ma go w tekście sprawozdania Komisji.

¹⁵ Wyrok ETPC z 8 lipca 1986 r. (skład plenarny) w sprawie *Lingens przeciwko Austrii*, skarga nr 9815/82, Series A. 103, par. 41.

z uprawnieniem innego podmiotu, który zamierza przekazać informację lub ją przekazuje. Istnienia takiego samodzielnego uprawnienia nie wykluczyła jednak Komisja w późniejszych decyzjach dotyczących przyjęcia skarg do rozpoznania. Prawo do uzyskania informacji zostało jednak przede wszystkim wyraźnie powiązane z dostępem do ogólnych, powszechnych źródeł informacji (ang.: *general sources of information*; fr.: *sourced'information accessible de manière générale*), czyli materiałów już udostępnianych przez inne podmioty¹⁶. Zaznaczono jedynie – jako ostrożną hipotezę – że prawo do uzyskania informacji może „w pewnych okolicznościach” obejmować też prawo dostępu do dokumentów, które nie są powszechnie udostępniane, ale mają szczególne znaczenie dla jednostki¹⁷. Dodawano przy tym, że art. 10 nie nakłada na władze obowiązku publikacji takiej informacji, lecz wyłącznie nakazuje ułatwienie do niej dostępu¹⁸. W jeszcze innej sprawie oznajmiono, że konwencyjne prawo do uzyskania informacji nie jest tak szerokie, by zobowiązywało władze państwowe do podania składu organu administracyjnego, który pozostaje niejawnym¹⁹.

Kluczowa dla określenia zakresu samodzielnie istniejącego uprawnienia do uzyskania informacji stała się rekonstrukcja owych „pewnych okoliczności” uzasadniających istnienie takiego uprawnienia. Po raz pierwszy Trybunał wypowiedział się w tej kwestii w sprawie *Leander przeciwko Szwecji* z 1987 r.²⁰ Wniesiona do Strasburga skarga dotyczyła niezatrudnienia jednostki ze względu na istniejące na jej temat niejawne materiały zgromadzone przez służby specjalne, świadczące o aktywności groźnej dla bezpieczeństwa państwa. Leander chciał poznać treść tych materiałów, by móc się do nich odnieść. Spotkał się z odmową. W skardze podniósł m.in. zarzut naruszenia art. 10 przez brak dostępu do kluczowych dla niego dokumentów. Trybunał wskazał jednak, że „w okolicznościach sprawy” art. 10 nie ma zastosowania. Sędziowie zauważyli, że zasadniczo (ang.: *basically*; fr.: *essentiellement*) uprawnienie do uzyskania informacji zakazuje władzom ograniczania prawa jednostki do otrzymania wiadomości, które inni zamierzają lub mogą chcieć jej przekazać. Artykuł 10 nie przyznaje jednak prawa dostępu do rejestrów zawierających dane ani nie nakłada na władze obowiązku przekazania ich osobie, na temat której są gromadzone. Ważne jest jednak, że stwierdzenie o braku na podstawie art. 10 samodzielnego uprawnienia – oderwanego od aktu komunikowania przekazu przez inny podmiot – nie miało charakteru absolutnego. Trybunał orzekł,

¹⁶ Nigdzie nie ma dokładniejszego określenia, co stanowi takie źródła. Wydaje się, że należy je łączyć z intencjonalnymi czynnościami informacyjnymi realizowanymi zwłaszcza przez środki przekazu i w drodze działalności wydawniczej.

¹⁷ Decyzja EKPC z 3 października 1979 r. (skład plenarny) w sprawie *X. przeciwko Niemcom*, skarga nr 8383/78, DR t. 17, s. 227.

¹⁸ Decyzja EKPC z 7 grudnia 1981 r. w sprawie *X. przeciwko Irlandii*, skarga nr 8878/80, niepubl.

¹⁹ Decyzja EKPC z 14 grudnia 1979 r. (skład plenarny) w sprawie *X. przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga 8575/79, DR t. 20, s. 202.

²⁰ Wyrok ETPC z 26 marca 1987 r., skarga nr 9248/81, Series A. 116; raport EKPC z 17 maja 1985 r. (skład plenarny), Series B. 99.

że nie istniało ono „w okolicznościach takich jak w obecnym przypadku”²¹. Użyte słowa potwierdzały zatem, że w innych okolicznościach może powstać konwencyjne uprawnienie. Niestety sędziowie nie sformułowali jakichkolwiek wskazówek, kiedy i po spełnieniu jakich przesłanek tak się stanie. Jednak określenie prawa do uzyskania informacji jako zasadniczo prawa towarzyszącego – zabraniającego ograniczania dostępu do przekazu komunikowanego już przez inną osobę – nakazywałoby restryktywną interpretację („niezasadniczego”) uprawnienia o samodzielnym charakterze. Analogiczną wykładnią i argumentacją jak w sprawie *Leander* instytucje strasburskie posłużyły się w postępowaniu *Gaskin przeciwko Wielkiej Brytanii*, które dotyczyło odmowy udzielenia informacji osobie oddanej jako niemowlę pod opiekę publiczną i przebywającej następnie w kilku rodzinach zastępczych. Po osiągnięciu pełnoletniości Gaskin chciał uzyskać jak najwięcej informacji o swojej przeszłości i zamierzał wystąpić z roszczeniem przeciwko osobom oraz instytucjom, które winił – wskutek rzekomo złego traktowania – za swoje problemy osobiste, w tym kłopoty z prawem²².

III. Uprawnienie do uzyskania informacji jako aspekt prawa do życia prywatnego i rodzinnego

W sprawach *Leander* i *Gaskin* Trybunał uznał, że ma w nich zastosowanie art. 8 Konwencji, chroniący prawo do życia prywatnego i rodzinnego. W pierwszym przypadku służby państwa zbierały informacje o jednostce, wkraczając w obszar jej życia prywatnego. Następnie te informacje zostały umieszczone w niejawnym rejestrze i przekazane innym podmiotom podczas procedur związanych z weryfikacją dopuszczalności zatrudnienia. Jednostka nie mogła ponadto poznać owych danych i się do nich odnieść. W sprawie Gaskina wskazano natomiast, że jednostka powinna mieć dostęp do informacji kluczowych dla poznania swojej tożsamości. Obie sytuacje angażowały ściśle osobiste interesy skarżących, uzasadniając istnienie uprawnienia jednostki do uzyskania wglądu w materiał, który jej bezpośrednio dotyczył²³. Chociaż prawo dostępu do rejestrów zawierających dane o jednostce nie istnieje w ramach art. 10, stanowi ono element prawa do prywatności (art. 8)²⁴. Powstaje jednocześnie pytanie, w jakich okolicznościach – hipotetycznie dopuszczanych przez Trybunał, lecz nieidentyfikowanych – prawo do uzyskania informacji, o którym wprost mówi art. 10, będzie wynikało z tego przepisu.

²¹ Tak samo EKPC orzekła w analogicznej sprawie *Sandberg przeciwko Szwecji*, decyzja z 9 grudnia 1987 r., skarga nr 11287/84, niepubl.

²² Wyrok ETPC (skład plenarny) z 7 lipca 1989 r., skarga nr 10454/83, Series A. 160; raport EKPC z 13 listopada 1987 r.

²³ W sprawie *Leander* ETPC nie dopatrzył się złamania art. 8, inaczej było w wyroku wydanym w sprawie *Gaskin*.

²⁴ Na temat możliwych rekonstrukcji relacji prawa do uzyskania informacji istniejącego w ramach art. 8 i 10 zob. I.C. Kamiński, *op. cit.*, s. 487–490.

Kluczowa dla odpowiedzi na postawione wyżej pytanie była sprawa *Guerra i inni przeciwko Włochom*²⁵. Skarżący to czterdziestu mieszkańców miasteczka Manfredonia, położonego w bezpośrednim sąsiedztwie fabryki chemicznej. W 1988 r. zakład, gdzie produkowano nawozy sztuczne oraz komponenty do produkcji tworzyw, został uznany za szczególnie niebezpieczny. Stało się tak na mocy dekretu prezydenta, którego przepisy implementowały wspólnotową dyrektywę 82/501/EWG (tzw. dyrektywa Seveso). Nowe prawo wymagało, by każdy zakład prowadzący niebezpieczną działalność przekazał szereg danych ministrom zdrowia i środowiska. Za niewykonanie obowiązku groziły kary. Dekret przewidywał ponadto, że burmistrzowie mają poinformować mieszkańców o charakterze produkcji, naturze oraz ilościach szkodliwych substancji, potencjalnym ryzyku dla ludzi i środowiska oraz przedstawić plan działań na wypadek awarii.

Mieszkańcy uważali, że fabryka emituje do atmosfery wiele substancji szkodliwych dla zdrowia. Przypominali wypadek z 1976 r., kiedy po eksplozji w zakładzie ponad 150 osób znalazło się w szpitalu z objawami poważnego zatrucia arsenikiem. W 1988 r. eksperci wyznaczeni przez lokalne władze stwierdzili, że ze względu na cyrkulację powietrza gazy emitowane przez fabrykę kierują się bardzo często ku miasteczku. Właściciel zakładu nie pozwolił, by przeprowadzający badania weszli na teren fabryki. Chociaż rok później fabryka ograniczyła działalność i wytwarzała tylko nawozy sztuczne, nadal uważano ją za zakład „wysokiego ryzyka”. Dopiero w 1994 r. ostatecznie zaprzestano produkcji chemicznej.

W 1989 r. powołano komitet złożony z przedstawicieli władz włoskich i regionalnych. Miał on badać, czy zakład przestrzega postanowień dekretu z 1988 r., gromadzić potrzebne informacje i sprawdzić, czy istnienie fabryki w dotychczasowym miejscu da się pogodzić z ochroną miejscowej ludności. W pierwszym raporcie polecono wprowadzenie istotnych zmian w emisji gazów i nakazano podjęcie w ciągu trzech lat dalszych kroków. Przez kilka lat trwało przygotowywanie planu działań na wypadek katastrofy w zakładzie i sposobu przekazania informacji mieszkańcom; kolejne wersje przesyłano do zaopiniowania ministerstwom i urzędowi. W grudniu 1995 r. materiał nie był jeszcze gotowy.

Skargę do Trybunału mieszkańcy Manfredonii wnieśli jeszcze w październiku 1988 r. Zarzucili, że niewywiązanie się z obowiązku poinformowania o zagrożeniach i o działaniach, jakie zostaną podjęte w przypadku awarii, naruszało prawo do uzyskania informacji chronione przez art. 10. Skarżący postawili także zarzut, że istnienie niebezpiecznego zakładu w pobliżu miasteczka naruszało ich prawo do życia (art. 2). W swojej decyzji Komisja wskazała, że fakt ten bardziej uzasadniałby postawienie zarzutu złamania art. 8, lecz wątku tego nie podjęła, uznając, że w zakresie przepisu nie doszło do wyczerpania środków krajowych²⁶.

Komisja w wydanym następnie raporcie przypomniała, że chociaż prawo do otrzymania informacji zasadniczo nakłada na państwa negatywny obowiązek

²⁵ Wyrok ETPC z 19 lutego 1998 r. (Wielka Izba), skarga nr 14967/89, RJD 1998-I; raport EKPC z 1 marca 1991 r. (skład plenarny).

²⁶ Decyzja EKPC z 6 lipca 1995 r. o przyjęciu sprawy do rozpoznania, niepubl.

(zabrania przekazywania w przekazywaniu wiadomości przez inne osoby lub podmioty), to w pewnych okolicznościach nie można wykluczyć istnienia pozytywnego zobowiązania. Wskazano, że taką możliwość rozszerzenia zakresu art. 10 stwarza słowo „zasadniczo”, użyte w sprawach *Leander* i *Gaskin* (par. 42)²⁷. Ponadto Konwencję należy poddać dynamicznej wykładni, czyli dążąc do zapewnienia jednostce rzeczywistej i konkretnej ochrony, jej postanowienia odczytywać w perspektywie dnia dzisiejszego²⁸. We współczesnym społeczeństwie bowiem ochrona środowiska została powszechnie uznana za mającą olbrzymie znaczenie²⁹. W przypadku zagrożenia środowiska naturalnego dostęp do informacji staje się dziś niezbędny, aby móc skutecznie chronić dobrobyt (*bien-être*) oraz zdrowie. Ludzie muszą wiedzieć, co im grozi i jak się bronić przed niebezpieczeństwami³⁰.

Zdaniem Komisji, ta część art. 10, która mówi o prawie do otrzymywania informacji, powinna być interpretowana jako gwarancja uzyskania danych³¹ od właściwych organów administracji publicznej przez osoby zagrożone działalnością przemysłową. Wskazano przy tym na art. 1 Konwencji, który nakłada na państwa-strony obowiązek zapewnienia przestrzegania praw i wolności chronionych w Konwencji. Informacja o stanie środowiska jest niezbędna, by pośrednio zagwarantować ochronę innych praw, zwłaszcza do życia rodzinnego i prywatnego oraz – w sytuacjach ekstremalnych – do życia jako takiego. Prawo do informacji z art. 10 zapewnia więc dodatkową ochronę, zapobiegając potencjalnym naruszeniom Konwencji (par. 48).

Członkowie Komisji przypomnieli, że w orzecznictwie strasburskim wielokrotnie uznano, iż państwo, które pozostało bierne, dopuściło się złamania Konwencji. Artykuł 10 nie tylko nakłada na władze obowiązek przekazania społeczeństwu znanych mu informacji w sprawie środowiska naturalnego, ale także nakaz zebrania, opracowania i upowszechniania danych bezpośrednio niedostępnych, których nie można by uzyskać bez aktywnego działania państwa. Według Komisji władze włoskie miały między 1988 r. (wydanie dekretu) a 1994 r. (zakończenie produkcji) dostatecznie

²⁷ Powołano się przy tym na argumentację i wykładnię zastosowaną w wyroku ETPC z 23 lipca 1968 r. (skład plenarny) w sprawie znanej jako *Belgijski spór językowy*, skargi nr 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63 i 2126/64, Series A. 6.

²⁸ Komisja przytoczyła sformułowanie pochodzące z wyroku ETPC z 9 października 1979 r. w sprawie *Airey przeciwko Irlandii*, skarga nr 6289/73, Series A. 32, par. 26.

²⁹ Wskazano na tezy zawarte w raporcie EKPC 6 listopada 1989 r. (skład plenarny) w sprawie *Fredin przeciwko Szwecji*, skarga nr 12033/86, Series A. 192.

³⁰ Komisja powołała się na rezolucję 1087 (1996) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie konsekwencji katastrofy w Czarnobylu. Jej autorzy, podkreślając zagrożenia towarzyszące obecnie produkcji oraz użyciu energii nuklearnej, wskazywali, że „publiczny dostęp do jasnej i pełnej informacji (...) musi być postrzegany jako podstawowe prawo człowieka”. Zdaniem Komisji rezolucja potwierdza istnienie w Europie prawa do informacji o działalności przemysłowej i związanych z nią zagrożeniach (par. 47).

³¹ Komisja posłużyła się sformułowaniem, że prawo do uzyskania informacji winno być interpretowane jako przyznające „rzeczywiste (*véritable*) uprawnienie do uzyskania informacji” (par. 47). Z kontekstu nie wynika jasno, czy użyte słowa odnoszą się krytycznie do wcześniejszej linii orzeczniczej Trybunału, w której prawo do uzyskania informacji ujmowano wąsko, czy też łączą się z potrzebą podjęcia aktywnych działań polegających na zebraniu i przekazaniu informacji.

dużo czasu na podjęcie koniecznych środków, aby mieszkańcy Manfredonii uzyskali potrzebne im informacje.

Komisja kreuje zatem na podstawie art. 10 ogólne uprawnienie do uzyskania informacji związanej z połączonymi zagrożeniami dla środowiska naturalnego, zdrowia publicznego i „dobrobytu” osób (par. 47)³². Nie łącząc tego uprawnienia z innym artykułem Konwencji, nie ogranicza jego zakresu do pewnego tylko kontekstu ochrony. Chociaż prawo do uzyskania informacji jest funkcjonalnie łączone z zapewnieniem efektywnej ochrony innym przepisom Konwencji, to istnieje samodzielnie. Następstwem wyboru dokonanego przez Komisję jest ujednoczenie reżimu prawnego prawa do uzyskania informacji (oczywiście w zakresie objętym orzeczeniem). Wcześniejsze spojrzenie wiodło do jego partycji. Komisja co prawda połączyła prawo do uzyskania informacji istniejące na podstawie art. 10 z zagrożeniami dla środowiska naturalnego, zdrowia publicznego i „dobrobytu” osób, ale werdykt mógł być odczytywany jako możliwość tworzenia kolejnych „informacyjnych kontekstów”, a nawet jako zapowiedź przełamania dotychczasowej linii orzeczniczej, co skutkowałoby powstaniem całościowego prawa do uzyskania informacji³³.

Sprawę *Guerra* Trybunał rozpoznawał następnie w składzie Wielkiej Izby, dostrzegając kluczowe znaczenie przyszłego wyroku dla strasburskiej linii orzeczniczej³⁴. Nie podzielił poglądu Komisji, że gromadzenie i rozpowszechnianie danych o stanie środowiska naturalnego stanowi obowiązek państwa, który jest skorelowany z uprawnieniem jednostki do uzyskania informacji z art. 10 Konwencji. Stwierdził, powołując się na swoje wcześniejsze orzecznictwo, że prawo do uzyskania informacji jest następstwem (*is a corollary*) szczególnej funkcji dziennikarza polegającej na dostarczeniu wiadomości o sprawach mających publiczne znaczenie. Sprawa *Guerra* dotyczy jednak czegoś innego – wady mechanizmu, który miał zapewniać wcielenie w życie przepisów dyrektywy (par. 53).

Sędziowie wyraźnie podkreślili, nawiązując do „starej” formuły ze sprawy *Leander*, że prawo do uzyskania informacji nie może być interpretowane w sposób,

³² Naruszenie art. 10 stwierdzono zdecydowaną większością dwudziestu jeden głosów do ośmiu. Członkowie Komisji, którzy nie zgodzili się z werdyktem, wyjaśnili powody swojego głosowania w trzech opiniach odrębnych. Wyrażono w nich pogląd, że art. 10 nie może być interpretowany jako nakładający na władze publiczne bądź podmioty prywatne obowiązek udostępnienia informacji – i *a fortiori* jej zebrania, opracowania oraz przekazania – której nie zamierzają one przekazać. W dwóch opiniach wskazano, że zastosowanie mógłby natomiast znaleźć art. 8.

³³ Zdecydowanym zwolennikiem takiego podejścia był L. Loucaides, członek większości Komisji w sprawie *Guerra*. Zob. *Essays on the Developing Law of Human Rights*, Dordrecht 1995, s. 22.

³⁴ Najpierw Trybunał musiał jednak rozstrzygnąć wstępne zastrzeżenie włoskich władz dotyczące przedmiotowego zakresu swojej jurysdykcji. Komisja przyjęła bowiem do rozpoznania jedynie zarzut złamania art. 10, a podczas rozprawy pełnomocnik skarżących wnioskował, by Trybunał rozważył także zarzut naruszenia art. 2 i 8. Sędziowie uznali, że dwa nowe zarzuty są ściśle powiązane z wyraźnie podniesionym, który mówił, że uzyskanie informacji mogło mieć wpływ na życie prywatne i rodzinne, a także „fizyczną integralność” skarżących (par. 43–46). Trybunał wskazał, że postępując w taki sposób, po pierwsze, nie obejmuje swoją jurysdykcją nowych faktów, a po drugie, że zgodnie z zasadą *iura novit curia* jest uprawniony dokonać nowej kwalifikacji prawnej zarzutów, innej niż zrobiona przez skarżących lub Komisję.

który równałby się nałożeniu na władze pozytywnych obowiązków zbierania i rozpowszechniania informacji. Ale rygor tej tezy zdają się osłabiać dwa towarzyszące mu sformułowania. Po pierwsze, państwo nie jest zobowiązane do zbierania i rozpowszechniania informacji z własnej inicjatywy. *A contrario* sugerowałoby to uruchamianie takiego pozytywnego obowiązku na wniosek. Po drugie, obowiązek nie istnieje „w okolicznościach takich jak w obecnej sprawie”, co mogłoby wskazywać na możliwość jego powstania w innej sytuacji. Niestety Trybunał nie zawarł jakichkolwiek bliższych wskazówek, kiedy i po spełnieniu jakich przesłanek art. 10 rodziłby pozytywne zobowiązanie państwa do zebrania, opracowania i rozpowszechniania informacji. Ponownie zatem sędziowie przezornie poprzestali na niewykluczeniu pewnej możliwości prawnej.

Stosunkiem osiemnastu głosów do dwóch Trybunał orzekł, że art. 10 nie ma zastosowania w rozpoznawanej sprawie. Jednak równocześnie wszyscy sędziowie uznali, że brak udostępnienia informacji mieszkańcom Manfredonii należy analizować w kontekście art. 8 i że przepis ten został naruszony³⁵. Wyrok w sprawie *Guerra* potwierdził, że związane z art. 10 samodzielne prawo do informacji zasadniczo nie istnieje, jeśli brakuje podmiotu, który chce informację przekazać. Interpretację tę podtrzymano w późniejszych orzeczeniach³⁶.

Ograniczone rozumienie konwencyjnego uprawnienia do uzyskania informacji potwierdzone wyrokiem największego składu orzekającego w sprawie *Guerra* poddano zdecydowanej krytyce w literaturze. Po pierwsze, nie wydawało się uzasadnione budowanie zróżnicowanych reżimów normatywnych w zależności od tego, czy informacja jest dostępna (pochodzi z ogólnodostępnego źródła), czy też nie³⁷. Po drugie, zdziwienie musiała budzić wykładnia, która łączy prawo do informacji nie z przepisem Konwencji mówiącym wprost w swoim tekście o uprawnieniu do uzyskania informacji (art. 10), lecz z postanowieniem milczącym w tej kwestii i materialnie dotyczącym innego zagadnienia – ochrony życia prywatnego i rodzinnego (art. 8). Tak konstruowane uprawnienie i związana z nim ochrona były pośrednie i niewystarczające³⁸. Po trzecie, zredukowanie zakresu prawa do uzyskania informacji do zakazu ingerowania przez władze w akt komunikowania pochodzący od inne-

³⁵ Po dojściu do takiej konkluzji Trybunał stwierdził, że nie trzeba dodatkowo rozważać, czy doszło do pogwałcenia art. 2. Sędzia B. Walsh napisał w zdaniu równoległym, że Trybunał powinien się jednak skoncentrować na art. 2. Zdaje się on traktować ów przepis jako nadrzędny (dotyczący nadrzędnego prawa); stwierdzenie jego naruszenia czyni uzasadnionym nierozpatrywanie innych zarzutów. Inny sędzia, Jambrek, wskazał natomiast, że Trybunał winien rozważyć, czy nie nadszedł czas, by dyspozycją art. 2 objąć sytuacje rzeczywistego i poważnego zagrożenia życia. Wówczas prawo do uzyskania informacji o niebezpieczeństwie stałoby się uprawnieniem związanym z art. 2.

³⁶ Zob. decyzję ETPC z 18 maja 2004 r. w sprawie *Eccleston przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 42841/02, niepubl.; decyzję ETPC z 13 września 2005 r. w sprawie *Jones przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 42639/04, niepubl.

³⁷ G. Cohen-Jonathan, *Article 10* [w:] L.-E. Pettiti, E. Decaux, P.-H. Imbert (red.), *La Convention Européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article*, Paris 1999, s. 376; J. Velu, R. Ergec, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles 1990, nb. 749.

³⁸ J.F. Renucci, *Droit européen des droits de l'homme*, Paris 2001, nb. 68b.

go podmiotu musiało skutkować tym, że zastosowanie art. 10 i oferowana przezeń ochrona odbiorcy informacji odbywała się „na zasadzie rykoszetu” (*par ricochet*)³⁹. Postawiono nawet tezę, że rozumienie przyjęte przez instytucje konwencyjne czyni prawo do uzyskania informacji zbędnym⁴⁰. W praktyce ingerencja dotyka bowiem autora przekazu, a w jego przypadku ochrona Konwencji istnieje już jako powiązana z uprawnieniem do zakomunikowania informacji⁴¹.

Do listy zarzutów przedstawionych przez doktrynę dodałem trzy kolejne. Powiązanie prawa do uzyskania informacji z prawem do życia prywatnego i rodzinnego rozdziło dla mediów następstwa, których nie można w spójny sposób pogodzić z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału. Media, które mają – jako publiczny kontroler – alarmować o zagrożeniach, okazują się mieć mniejszy dostęp do informacji niż osoby prywatne. Tym ostatnim prawo do poszukiwania i uzyskania informacji przysługuje na mocy art. 8, który wobec środków przekazu nie znajdzie zastosowania. Drugi zarzut dotyczył zaskakującej statyczności i literalności wykładni Trybunału. Chociaż jest prawdą, że w odróżnieniu od innych aktów praw człowieka w Konwencji europejskiej nie ma sformułowania o ochronie prawa do poszukiwania informacji i że brak ten stanowił świadome następstwo prac prawotwórczych, argument ten nie powinien być rozstrzygający⁴². Trybunał powtarzał przecież w swoim orzecznictwie, że Konwencja jest „żyjącym instrumentem”, który należy odczytywać w teraźniejszej perspektywie. Zarówno ewolucja, jaka dokonała się w państwach członkowskich, jak i działania prawne Zgromadzenia Parlamentarnego i Komitetu Ministrów są ważnym argumentem za wyłonieniem się w Europie prawa do informacji. Trybunał winien tę zmianę dostrzec i uwzględnić w swoim orzecznictwie. W przeciwnym wypadku prawo do informacji stanowiące przedmiot intensywnych działań prawnych instytucji Rady Europy okazałoby się prawem słabym, regulowanym jedynie przez miękkie prawo strasburskie⁴³. Za adaptacyjną wykładnią przemawiałby ponadto argument strukturalny, zaakceptowany – jak się wydawało – przez Trybunał: uprawnienie do

³⁹ G. Cohen-Jonathan, *Transparence, démocratie et effectivité des droits fondamentaux dans la Convention européenne des droits de l'homme* [w:] F. Maatscher, H. Petzold, L. Wildhaber (red.), *Protection des droits de l'homme: le perspective europeenne. Protecting Human Rights: the European Perspective. Studies in memory of Rolv Ryssdal*, Köln 2000, s. 255. Autor ten wyraził jednak nadzieję, że stopniowo uprawnienie do uzyskania informacji będzie się przekształcało w „rzeczywiste prawo” nie tylko w ramach art. 8, ale także art. 10, zwłaszcza jako odnoszące się do mediów.

⁴⁰ Tak S. Sedley, *Information as a human right* [w:] J. Beatson, Y. Cripps (red.), *Freedom of Expression and Freedom of Information. Essays in honour of Sir David Williams*, Oxford 2000, s. 245. Pyta on, po co twórcy Konwencji mieli umieszczać w niej zapis o prawie do uzyskania informacji, skoro zakaz ingerencji istnieje już w związku z przekazywaną (tą samą) informacją.

⁴¹ Jedynie zatem wyjątkowo – gdy główny podmiot działania komunikacyjnego nie zdecyduje się na wniesienie skargi – zakwestionowanie ingerencji przez podmiot posiadający uprawnienie do uzyskania przekazu będzie miało praktyczny sens.

⁴² G. Malinverni pisze, że obok scenariusza statycznej wykładni fragmentu art. 10 mówiącego o dostępie do informacji możliwy jest scenariusz dynamiczny, zorientowany na cel (*Freedom of information in the European Convention on Human Rights and in the International Covenant of Civil and Political Rights*, *Human Rights Law Journal* 1983, t. 3, nr 3, s. 449 i n.).

⁴³ Zob. I. Kondak, *Prawo do informacji publicznej w świetle standardów Rady Europy*, Państwo i Prawo 2007, z. 3, s. 84.

zakomunikowania i uzyskania informacji, by skutecznie istnieć, musi zostać poprzedzone warunkującym je uprawnieniem do poszukiwania informacji. Wreszcie, strasburskie podejście oznacza, że uprawnienie do uzyskania informacji nie istnieje, jeśli wspierające je istotne interesy osobiste nie dają się zakwalifikować jako stanowiące aspekt życia prywatnego bądź rodzinnego⁴⁴.

Istniejące ujęcie prawa do uzyskania informacji uznawałem kilka lat temu za nieuzasadnione, prognozując odejście od niego, zwłaszcza gdy Trybunał zostanie skonfrontowany ze skargami, w których nie będzie można zidentyfikować interesu związanego z prawem do życia prywatnego i rodzinnego⁴⁵. Skoro jednak strasburski standard został ukształtowany przez Wielką Izbę, porzucenie go powinno nastąpić również w drodze wyroku wydanego przez największy skład orzekający.

IV. Strasburska (cicha) zmiana

Po wyroku *Guerra* Trybunał wskazał, że „trudno wyprowadzać z Konwencji ogólne prawo dostępu do danych i dokumentów administracyjnych”, chyba że taki dostęp jest ważny w indywidualnej sytuacji ze względu na konwencyjne prawo jednostki⁴⁶. Takie ogólne prawo dostępu nie wynika jednak samoistnie z art. 10. Ale Trybunał został następnie skonfrontowany w sprawie *Sdružení Jihočeské Matky przeciwko Czechom* z przypadkiem, gdy prawo krajowe przewidywało uprawnienie polegające na dostępie do informacji⁴⁷. Uznał, że wówczas odmowa dostępu stanowi ingerencję w konwencyjne prawo do uzyskania informacji i musi spełniać wymogi trójelementowego testu z ustępu 2 art. 10 (legalności, celowości i konieczności w demokratycznym społeczeństwie). Jeśli jednak w ramach krajowych reguł taki dostęp nie jest przewidziany, nie powstaje też konwencyjne prawo do uzyskania informacji. Czy i w jakich sytuacjach art. 10 znajdzie zastosowanie, zostaje więc uzależnione od krajowego ustawodawcy. Normatywnie wydaje się to poprawne: do realizacji materialnego uprawnienia do uzyskania informacji zapisanego w Konwencji dochodzi dopiero wtedy, gdy takie uprawnienie powstaje w danym systemie krajowym. Ale z drugiej strony można podnieść argument, że Konwencja została pomyślana jako źródło wspólnych standardów. O takim standardzie nie można w ogóle mówić, jeśli powstanie konwencyjnego uprawnienia i jego zakres zależą od decyzji poszczególnych państw⁴⁸.

⁴⁴ Nie badano więc rangi interesu wskazywanego jako uzasadnienie prawa do uzyskania informacji, lecz związek tego interesu z art. 8. Zob. np. decyzję EKPC z 14 października 1991 r. (skład plenarny) w sprawie *Barry i inni przeciwko Francji*, skarga nr 14497/89, niepubl.; decyzję EKPC z 5 kwietnia 1995 r. w sprawie *Stombrowski i inni przeciwko Szwecji*, skarga nr 23977/94, niepubl.

⁴⁵ I.C. Kamiński, *op. cit.*, s. 821.

⁴⁶ Decyzja ETPC z 18 listopada 2003 r. w sprawie *Loiseau przeciwko Francji*, skarga nr 46809/99, ECHR 2003-XII. W tej sprawie kwestia dostępu pojawiła się w związku z zarzutem dotyczącym prawa do rzetelnego postępowania sądowego (art. 6).

⁴⁷ Decyzja ETPC z 10 lipca 2006 r. w sprawie *Sdružení Jihočeské Matky przeciwko Czechom*, skarga nr 19101/03, niepubl.

⁴⁸ Analizując postanowienia Konwencji, należy odróżnić uprawnienia materialne i procesowe. Tylko zakres stosowania tych drugich mógłby zostać uzależniony od krajowych rozwiązań. Prawo

Podejście Trybunału rodzi jednak następujący paradoks. Państwa, które w swoich systemach prawnych umożliwiają dostęp do informacji urzędowej, rozszerzając zakres uprawnień do uzyskania informacji, narażają się na strasburską kontrolę. Ich odmowne decyzje mogą bowiem zostać zaskarżone do Trybunału. Natomiast państwa nie zezwalające na dostęp kontroli unikną, bo Trybunał jest w ich przypadku niewłaściwy *ratione materiae*. Tu jedynie inny przepis Konwencji, zasadniczo art. 8, może stanowić podstawę prawa do uzyskania informacji. Taką sytuację trudno uznać za satysfakcjonującą.

Przełomowe znaczenie dla zmiany strasburskiego standardu ukształtowanego przez wyrok *Guerra* miał wyrok wydany w 2009 r. w sprawie *Társaság a Szabadságjogokért przeciwko Węgrom*⁴⁹. Chociaż w tle skargi znalazło się krajowe ustawodawstwo dopuszczające dostęp do informacji publicznej, Trybunał nie skoncentrował się na tej okoliczności. Jego tezy mają ogólny charakter. Orzeczenie *Sdružení Jihočeské Matky* jest nazywane krokiem ku szerszej wykładni pojęcia „wolności uzyskania informacji”, a tym samym ku uznaniu prawa dostępu do informacji (par. 35). Ale następnie orzekająca izba stara się jednak lokować swoją argumentację w ramach rygoru pojęciowego stworzonego w dotychczasowym orzecznictwie. Oznajmia, że rozpoznawana skarga, wniesiona przez organizację pozarządową, dotyczy raczej ingerencji – ze względu na „cenzorskie uprawnienie monopolu informacyjnego” (*censorial power of an information monopoly*) – w wykonywanie funkcji społecznego kontrolera (*functions of a social watchdog*)⁵⁰ niż odmowy odnoszącej się do ogólnego prawa dostępu do urzędowych dokumentów (par. 36). Takie przeniesienie ciężaru analizy na funkcję realizowaną przez skarżący podmiot nie jest przekonujące, ale – jak mogą się domyślić – było konsekwencją decyzji izby o rozpoznawaniu skargi i niezrzekaniu się jurysdykcji na rzecz Wielkiej Izby. Wówczas sędziowie byli związani istniejącym dorobkiem orzecznictwem, w ramach którego mogli co najwyżej dokonać pewnych odróżnień.

W wydanym miesiąc później kolejnym wyroku dotyczącym Węgier Trybunał rozszerzył standard z pierwszej sprawy na przypadek naukowca, któremu odmówiono dostępu do archiwalnych materiałów komunistycznych służb specjalnych, mimo że jego uprawnienie – po pierwotnej odmowie – zostało potwierdzone przez sądy⁵¹. Trybunał ponownie zwrócił uwagę na cel towarzyszący dostępowi – zapoznanie się z oryginalnymi dokumentami było warunkiem późniejszego skorzystania przez

do rozstrzygnięcia przez sąd o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym (art. 6) istnieje zatem wyłącznie w odniesieniu do takich praw i obowiązków uznanych w danym systemie krajowym. Prawo zapisane w art. 10 ma natomiast charakter materialny.

⁴⁹ Wyrok ETPC z 14 kwietnia 2009 r. w sprawie *Társaság a Szabadságjogokért przeciwko Węgrom*, skarga nr 37374/05, HUDOC.

⁵⁰ Funkcję publicznego kontrolera (*public watchdog*) Trybunał łączył pierwotnie z mediami i dziennikarzami, ale następnie pojęcie to zaczął stosować także do organizacji pozarządowych: wyrok ETPC z 27 maja 2004 r. w sprawie *Vides Aizsardzibas Klubs przeciwko Łotwie*, skarga 57829/00, HUDOC, par. 42.

⁵¹ Wyrok ETPC z 26 maja 2009 r. w sprawie *Kenedi przeciwko Węgrom*, skarga nr 31475/05, HUDOC.

badacza ze swojej swobody wypowiedzi. Tego związku strasburscy sędziowie nie rozwijają, ale wydaje się, że chodziło im o prozaiczną zależność: aby przygotować wystąpienie lub publikację, naukowiec musiał najpierw poznać poszukiwane dokumenty⁵². Ostatecznie ingerencja została zakwestionowana jako niespełniająca wstępnego wymogu legalności – pomimo korzystnych orzeczeń sądowych, ministerstwo spraw wewnętrznych odmawiało dostępu do dokumentów, uzależniając zgodę od zachowania przez badacza poufności (nieujawniania poznanych informacji), czego nie przewidywały krajowe regulacje. Analogicznym podejściem Trybunał posłużył się następnie w sprawie, która dotyczyła niewykonania przez rządową agencję decyzji i sądowych wyroków wydanych na korzyść organizacji pozarządowej, która wystąpiła o informację o liczbie podjętych przez agencję działań mających charakter elektronicznej inwigilacji⁵³. W tym przypadku doszło do kumulacji okoliczności znanych z dwóch węgierskich spraw: w grę wchodziła kontrolna rola organizacji pozarządowej i zachodziła odmowa wykonania krajowych orzeczeń, dla których podstawą była ustawa o dostępie do informacji publicznej (dlatego odrzucono wstępne zastrzeżenia władz wskazujące na niewłaściwość skargi *ratione materiae* i wniesienie jej po upływie 6-miesięcznego terminu).

W ostatnim z wyroków Trybunału dwóch sędziów (András Sajó i Nebojša Vučinić) nie poprzestało na zastosowanych przez izbę rozróżnieniach pochodzących z węgierskich spraw, lecz zaproponowało w załączonym zdaniu równoległym (zbieżnym) odmienne i dużo bardziej zasadnicze uzasadnienie konkluzji mówiącej o naruszeniu art. 10. Podkreślili, że Konwencję, w tym jej art. 10, należy interpretować w świetle ewolucji prawa międzynarodowego, zwłaszcza uwzględniając Uwagi ogólne nr 34 Komitetu Praw Człowieka ONZ w sprawie swobody wypowiedzi⁵⁴ oraz przyjętą w 2009 r. w ramach Rady Europy Konwencję o dostępie do urzędowych dokumentów (ten traktat nie wszedł jeszcze w życie)⁵⁵. W kontekście strasburskiego orzecznictwa dwaj sędziowie wskazali wyrok Wielkiej Izby wydany w sprawie *Gillberg przeciwko Szwecji*⁵⁶. W tym orzeczeniu Trybunał stwierdził, że prawo do uzyskania i do przekazania informacji wyraźnie stanowi część swobody wypowiedzi. Następnie, powołując się na wyroki *Leander* i *Gaskin*, Wielka Izba powtórzyła, że prawo to zasadniczo (*basically*) zabrania państwu ograniczania jednostce dostępu do informacji, którą inne osoby pragną lub mogą chcieć jej przekazać. Zdaniem dwóch sędziów ważne jest, że powołanie się przez Wielką Izbę na dwa formacyjne

⁵² Trybunał tym razem odnosi się w ogóle do tego, czy i jak zarzut skargi odróżnia się ogólnego prawa dostępu do urzędowych dokumentów, nicobjętego dyspozycją art. 10.

⁵³ Wyrok ETPC z 25 czerwca 2013 r. w sprawie *Youth Initiative for Human Rights przeciwko Serbii*, skarga nr 48135/06, HUDOC.

⁵⁴ Dokument CCPR/C/GC/34 z 12 września 2011 r., par. 18.

⁵⁵ Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS nr 205). Wejście w życie tej konwencji wymaga związania się nią przez 10 państw. W czasie oddawania niniejszego artykułu do druku (kwiecień 2016 r.) traktatem związało się osiem krajów, a kolejne sześć go podpisało.

⁵⁶ Wyrok ETPC z 3 kwietnia 2012 r. (Wielka Izba) w sprawie *Gillberg przeciwko Szwecji*, skarga nr 41723/06, HUDOC, par. 74.

wyroki w tym miejscu się kończy. Nie reprodukuje ona w swoim wyroku dalszego fragmentu wyroków *Leander*, gdzie oznajmiono, że art. 10 nie stwarza jednostce uprawnienia, które polegałoby na dostępie do rejestrów zawierających informacje o jej sytuacji, ani nie zawiera obowiązku państwa, by taką informację jednostce przekazać. To pominięcie, uwzględniające zachodzącą ewolucję i rekonstruujące współczesne ujęcie konwencyjnego uprawnienia z art. 10 do uzyskania informacji, ma zdaniem dwóch sędziów trzy konsekwencje. Po pierwsze, w świecie internetu szybko zanika różnica między dziennikarzami i pozostałymi członkami społeczeństwa; współczesna demokracja wymaga transparentności. Po drugie, na państwie spoczywa pozytywny obowiązek związany z umożliwieniem dostępu do danych, które są w dyspozycji władz publicznych. Po trzecie, sztuczne i nielogiczne wydaje się jednoczesne istnienie ograniczonego dostępu jednostki do danych jej dotyczących – co jest konsekwencją wyroku *Leander* – oraz szerszego uprawnienia opinii publicznej do informacji publicznej.

Wskazany wyżej nowy standard Trybunał zastosował także w sprawie, która dotyczyła żądania dostępu organizacji pozarządowej nie do pojedynczego dokumentu, lecz całej kategorii dokumentów (transakcji przeniesienia własności nieruchomości rolniczych i leśnych, których dokonanie wymaga, zgodnie z krajowym ustawodawstwem, zgody władz administracyjnych)⁵⁷. Sędziowie stwierdzili, że doszło do naruszenia art. 10, gdyż odmowa władz – uzasadniana potrzebą udostępnienia wielu dokumentów, w których należało ponadto dokonać anonimizacji danych osobowych – została uznana za sprzeczną z nakazem konieczności w demokratycznym społeczeństwie. Należy pokreślić, że Trybunał ponownie zauważył ważny kontekst polegający na realizacji przez organizację funkcji publicznego kontrolera, lecz tym razem dodatkowo wskazał – jak w przypadku dziennikarzy – na ważność i ochronę stadium zbierania informacji (par. 34)⁵⁸. Dodatkowo wskazał, że podnoszone przez władze trudności z realizacją wniosku wynikają z przyjętej przez nie praktyki niepublikowania własnych decyzji, np. na stronie internetowej właściwej agencji administracyjnej (par. 46). Innymi słowy, Trybunał wydaje się wskazywać, że praktyka dostępu do decyzji i rozstrzygnięć władz publicznych jest już współcześnie pewnym standardem, łatwym do realizacji dzięki internetowi⁵⁹.

⁵⁷ Wyrok ETPC z 28 listopada 2013 r. w sprawie *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes przeciwko Austrii*, skarga nr 39534/07, HUDOC.

⁵⁸ Wyrok ETPC z 25 kwietnia 2006 r. w sprawie *Dammann przeciwko. Szwajcarii*, skarga nr 77551/01, HUDOC, par. 52.

⁵⁹ Wyrok zapadł większością sześciu głosów do jednego. Sędzia Erik Møse nie zgodził się na zastosowanie do organizacji pozarządowej standardu dotyczącego etapu zbierania informacji przez dziennikarza. Wskazywał też na potrzebę odróżnienia austriackiej sprawy od wcześniejszych, gdyż brakowało w niej krajowych orzeczeń, których władze publiczne nie wykonywały. Przede wszystkim jednak argumentował, że skarga nie była związana z dostępem do istniejącego już pojedynczego dokumentu, który mógł zostać łatwo przekazany w integralnej postaci, lecz wielu dokumentów wymagających usunięcia z nich danych wrażliwych.

Ostatnia z najnowszych spraw dotyczących dostępu do informacji – *Guseva przeciwko Bułgarii* – wydaje się na pierwszy rzut oka prosta⁶⁰. W krajowym porządku prawnym istnieje ustawodawstwo związane z dostępem do informacji, a skarżąca miała wydane na jej korzyść wyroki sądowe, które nie zostały jednak wykonane. Jedyne nowe zagadnienie prawne dotyczyło tego, czy do skarżącej – członkini zarządu organizacji pozarządowej zajmującej się ochroną zwierząt – mają zastosowanie zasady wypracowane we wskazanym wcześniej nowym orzecznictwie (krajowe orzeczenia dotyczyły jednak skarżącej). Trybunał nie miał wątpliwości, że okoliczności sprawy nie uzasadniają, by dokonać jej odróżnienia od pozostałych. Zasady dotyczące organizacji pozarządowej mają więc i tu zastosowanie.

Wyrok w bułgarskiej sprawie zapadł jednak większością pięciu głosów do dwóch. Dwaj sędziowie: Paul Mahoney i Krzysztof Wojtyczek uważali, że art. 10 nie ma tu jednak zastosowania (brak właściwości *ratione materiae*). Swoje poglądy wyrazili w indywidualnych zdaniach odrębnych dołączonych do orzeczenia. Uważają oni, że wiążące dla Trybunału pozostaje restrykcyjne stanowisko wyrażone w wyrokach *Leander* i *Gaskin*, potwierdzone w wyroku Wielkiej Izby w sprawie *Guerra*. Stanowisko to nie zostało zmienione (nie doszło do przełamania linii orzeczniczej Trybunału), co mogła zrobić Wielka Izba. W dużo bardziej stanowczej opinii odrębnej Krzysztofa Wojtyczka jest jeszcze jeden wątek. Polski sędzia wskazuje na to, że zgodnie z art. 19 Konwencji Trybunał został powołany po to, by zapewnić przestrzeganie zobowiązań wynikających z Konwencji. Postanowienia tej umowy międzynarodowej należy natomiast rozumieć w sposób określony w art. 31 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 roku⁶¹. Skoro twórcy Konwencji europejskiej przyznali prawo do uzyskania informacji z art. 10 wąski zakres, Trybunał jest tym związany, dopóki brzmienie konwencyjnego przepisu nie ulegnie zmianie. Także konwencja o dostępie do urzędowych dokumentów przyjęta w ramach Rady Europy w 2009 r. nie zawiera postanowień, które uprawniałyby do modyfikacji Konwencji europejskiej w sposób określony w konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów (w jej art. 30). Konwencja z 2009 r. stanowi wręcz dowód, że jej przyjęcie było niezbędne, aby zagwarantować jednostkom nieistniejącej dzisiaj dostęp do informacji publicznej. „Dalszy rozwój praw człowieka i podstawowych wolności”, o którym mówi preambuła Konwencji europejskiej, może zachodzić poprzez przyjęcie nowych traktatów, ale nie mają one wpływu – chyba że wyraźnie na to wskazują – na Konwencję europejską i jej stosowanie przez Trybunał. Strasburscy sędziowie nie mogą wypełniać poprzez intensywną wykładnię Konwencji jej współczesnego normatywnego deficytu. Brak prawa dostępu do informacji publicznej występuje również w odniesieniu do tych podmiotów, którym konwencyjne orzecznictwo przyznaje szczególnie status kontrolny, a więc mediów i dziennikarzy oraz organizacji pozarządowych, co stało się przedmiotem najnowszych wyroków Trybunału.

⁶⁰ Wyrok ETPC z 17 lutego 2015 r. w sprawie *Guseva przeciwko Bułgarii*, skarga nr 6987/07, HUDOC.

⁶¹ Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439.

Zaprezentowany wyżej przeze mnie przegląd istotnej zmiany dokonanej przez Trybunał w jego najnowszym orzecznictwie dotyczącym prawa do uzyskania informacji pokazuje, że strasburscy sędziowie dostrzegali niedostatek restrykcyjnego stanowiska i widzieli potrzebę jego zmiany. Uczynili to jednak w sposób ostrożny, wskazując na funkcjonalny związek prawa dostępu do informacji i możliwości wykonywania przez dziennikarzy oraz organizacje pozarządowe ich roli publicznego kontrolera⁶². Taki scenariusz został skonfrontowany z dwiema reakcjami wewnątrz Trybunału. Pierwszą ilustruje stanowisko sędziów Sajó i Vučinića. Zauważają oni sztuczne ograniczenia przyjęte przez Trybunał i apelują o uznanie całościowego prawa dostępu do informacji, korespondującego ze współczesnymi poglądami. Drugi to rygorystyczne spojrzenie sędziów Mahoneya, a zwłaszcza Wojtyczka, powracające do wąskiego rozumienia prawa do uzyskania informacji.

V. Przyszłość strasburskiego standardu

Bułgarski rząd wniósł wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy *Guseva* przez Wielką Izbę. Panel pięciu sędziów ten wniosek jednak odrzucił⁶³. Mogło to wskazywać na niekontrowersyjność i akceptację „kontekstowego” podejścia zastosowanego w najnowszym orzecznictwie Trybunału, skutkującego wszak wyraźnym i ważnym porzuceniem wcześniejszego strasburskiego stanowiska. Jednak 26 maja 2015 r. izba rozpoznająca skargę *Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom*⁶⁴, kolejną sprawę dotyczącą dostępu do informacji publicznej, postanowiła zrzec się jurysdykcji na rzecz Wielkiej Izby. Być może stało się tak w następstwie szczególnej okoliczności – skarga nie dotyczy niewykonania krajowego wyroku sądowego, lecz odmowy uznania pewnych danych za informację publiczną (o całkowitej liczbie spraw przekazywanych obrońcom wyznaczanym z urzędu oraz o liczbie spraw przypadających na poszczególnych obrońców). Zanim jednak strasburscy sędziowie przystąpią do analizy zasadności zarzutów, będą mieli okazję zająć się wstępnym zagadnieniem dotyczącym zastosowania art. 10 do kwestii związanych z dostępem do informacji publicznej, zwłaszcza jeśli zarzut niewłaściwości *ratione materiae* będzie podnosił rząd⁶⁵. Wypowiedziawszy się – jak sądzę akceptująco – o istnieniu na mocy Konwencji prawa dostępu do informacji, będą mogli następnie rozstrzygnąć, kiedy,

⁶² Mimo że doszło do odejścia od restrykcyjnego stanowiska Trybunału, ostrożność zmiany powodowała, że żaden z przełomowych wyroków nie został zakwalifikowany – jako ważny Judykat – do publikacji w zbiorze wyroków ETPC.

⁶³ Zgodnie z art. 43 ust. 2 Konwencji wyjątkowo akceptowany wniosek musi podnosić „poważne zagadnienie dotyczące interpretacji lub stosowania Konwencji” lub „istotną kwestię o znaczeniu ogólnym”.

⁶⁴ Skarga nr 18030/11.

⁶⁵ Zasadniczo we wszystkich nowych sprawach dotyczących prawa do uzyskania informacji pozwany rząd nie kwestionował zastosowania art. 10, co pozwalało Trybunałowi na niezajmowanie się kwestią właściwości *ratione materiae*. Co ważne, w sprawie *Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom* izba nie wypowiedziała się – co zasadniczo robi przed zrzeczeniem się jurysdykcji na rzecz Wielkiej Izby – w kwestii dopuszczalności skargi. To zagadnienie będzie zatem musiał najpierw rozstrzygnąć 17-osobowy skład orzekający.

komu i w jakim zakresie to prawo przysługuje. Poznamy, czy będzie to trwanie przy kontekstowym stanowisku – ale jednak istotnie modyfikującym linię orzecniczą Trybunału – zaproponowanym przez izby po roku 2009, czy też uznanie pełniejszego (ogólnego) prawa do uzyskania informacji, a może powrót do przeszłości z jej restrykcyjnym poglądem.

Rozprawa przed Wielką Izbą odbyła się w Strasburgu 4 listopada 2015 r. W 17-osobowym składzie orzekającym znaleźli się w sędziowie Sajó i Vučinić, zabrakło natomiast Mahoneya i Wojtyczka⁶⁶. Jest to więc być może pewien prognostyk konkluzji orzeczenia, które powinno zapaść w drugiej połowie 2016 roku.

SUMMARY

THE RIGHT TO RECEIVE INFORMATION IN THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS – A QUIET AND UNREPORTED REVOLUTION

Article 10 of the European Convention on Human Rights provides that freedom of expression includes the right to receive information and ideas. But it is unclear if that freedom also involves the right to seek information and the right to have access to public information, first of all stored in registers controlled or administered by the State. The first drafts of the European Convention secured a broader right to seek information but that provision has not been enacted in the final version of the Convention. In its case law, the European Commission of Human Rights and the European Court of Human Rights understood the right to receive information as basically corollary of the right to communicate information, i.e. an accompanying entitlement of the receiver to get information from someone else, in principle the media, which already communicates or is going to communicate. Although the Strasbourg Court did not exclude that there might exist, under some circumstances, a right to have access to registers, neither the nature nor the scope of that right have been specified. While rejecting a broader concept of freedom of information as being a part of freedom of expression, at the same time the Court was ready to accept a right of access within the framework of other Convention provisions, first of all that on the protection of private and family right (Article 8). Such an approach was confirmed by the Grand Chamber judgment rendered in 1998 in the *Guerra and Others against Italy* case. But since 2009 in a series of judgments the Court has started accepting, having identified some specific normative contexts and followed by the ensuing distinctions, that the right of access exists as an aspect of freedom of expression. The Court combined that right of access with the fulfilment of the public watchdog function by the media and non-governmental organisations (access to information is needed for them to be public watchdogs). In another case access to information was made part and parcel of the research activity. That quiet shift, even a revolution, in the Court's approach had given rise to two reactions among judges as expressed in separate opinions

⁶⁶ Sędzia Sajó znalazł się jako prezes sekcji „z klucza” w składzie Wielkiej Izby; sędziowie niebędący prezesami są natomiast „dobierani” w drodze losowania.

(concurring or dissenting) appended to the judgments. Some judges invited the Court to accept a general right of access for all individuals; such a step would correspond with the contemporary trends and understanding of democratic society. Other judges vehemently opposed the Court's activism as demonstrated in the recent case law and persistently insisted that the Court adhere to the restrictive reading of the right to receive information under Article 10. Mindful of the intensifying controversy, the Court decided to hear a new case on access to information as a Grand Chamber panel composed of 17 judges. The upcoming judgment in *Magyar Helsinki Bizottság against Hungary*, expected in 2016, should clarify what the relevant Convention standard now looks like.

Słowa kluczowe: EKPC, ETPC, art. 10, prawo do uzyskania informacji

Key words: ECHR, ECtHR, Article 10, the right to receive information