

Zapraszamy do lektury komentarza prof. Ireneusza C. Kamińskiego do wyroku Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom*,  
wydanego 8 listopada 2016 r.

\*\*\*

Jedną z uderzających cech Europejskiej Konwencji Praw Człowieka jest to, że inaczej niż inne międzynarodowe akty praw człowieka nie przewiduje ona ochrony prawa do pozyskania (poszukiwania) informacji ( *right to seek information*). Artykuł 10 Konwencji, dotyczący swobody wypowiedzi, przewiduje co prawda, że jednym z uprawnień wynikających z tego przepisu jest prawo do uzyskania informacji ( *right to receive information*

), ale prawo to było rozumiane bardzo wąsko. Z projektu art. 10 zostało bowiem wykreślone, zwłaszcza na wniosek pełnomocnika rządu Wielkiej Brytanii, prawo do poszukiwania informacji, zapisane – obok prawa do uzyskania informacji – w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r., do której Konwencja się odwoływała, jak i w późniejszym Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. Dlatego Europejski Trybunał Praw Człowieka traktował prawo do uzyskania informacji jako niesamodzielne. Jedynie na zasadzie rykoszetu przysługiwało ono odbiorcy informacji, którą inny podmiot, korzystający z własnej swobody przekazania informacji, zwłaszcza dziennikarz, komunikował lub chciał zakomunikować. Strasburski Trybunał odrzucał więc skargi osób, które chciały pozyskać od organów państwa pewną informację, oznajmiając, że art. 10 nie może do tego posłużyć. Tak było m.in. w przypadku osoby niezatrudnionej po negatywnej ocenie dokonanej przez służby specjalne ( *Leander przeciwko Szwecji* , wyrok z 26 marca 1987 r.

) oraz grupy mieszkańców, którzy chcieli poznać dane o skali i charakterze zagrożeń powodowanych przez położoną w pobliżu ich miasteczka fabrykę ( *Guerra i inni przeciwko Włochom* , wyrok Wielkiej Izby z 19 lutego 1998 r.

). Ten ostatni wyrok przyznawał jednak skarżącym się mieszkańcom konwencyjne prawo do pozyskania informacji – wynikało ono z art. 8 Konwencji, który chroni prawo do życia rodzinnego i prywatnego. Paradoksalnie zatem uprawnienie do pozyskania informacji rodziło nie przepis, który mówił wyraźnie o prawie do uzyskaniu informacji (art. 10), lecz przepis w tej sprawie milczący (art. 8).

W ostatnich latach Trybunał zaczął jednak krok po kroku odchodzić od wcześniejszego odczytania art. 10. Prawo do uzyskania informacji jako samodzielne uprawnienie do pozyskania informacji dopuścił wtedy, gdy pomimo krajowego wyroku organ nie przekazał żądanej informacji ( *Kenedi przeciwko Węgrom*, wyrok z 26 maja 2009 r.; *Youth Initiative for Human Rights przeciwko Serbii* , wyrok z 25

Wpisany przez Dorota Głowacka  
Czwartek, 10 Listopad 2016 20:06 -

---

czerwca 2013 r.,  
*Guseva przeciwko Bułgarii*  
, wyrok z  
17 lutego 2015 r.

) i gdy w krajowym porządku prawnym istniało ustawodawstwo dotyczące dostępu do informacji publicznej, które w danym przypadku znajdowało zastosowanie (*Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes przeciwko Austrii*, wyrok z 28 listopada 2013 r.). Takie „ukrajowienie” powodowało jednak, że uprawnienie do pozyskania informacji nie istniało jako takie na podstawie art. 10, lecz było następstwem krajowego ustawodawstwa. I tu ponownie paradoks: kraj, który dopuścił uprawnienie do pozyskania informacji, wpadał w rygor Konwencji, a kraj nierobiący tego w ogóle – a więc bardziej restrykcyjny wobec prawa do pozyskania informacji – nie musiał się lękać skargi do Strasburga.

Ale Trybunał poszedł dalej w wydobywaniu z art. 10 prawa do pozyskania informacji. Argumentował, że nawet jeśli nie ma krajowego ustawodawstwa odnoszącego się do dostępu do informacji, prawo do pozyskanie informacji może wynikać z realizacji przed dany podmiot, np. organizację pozarządową, kontrolnej funkcji (*Társaság a Szabadságjogokért przeciwko Węgrom*, wyrok z 14 kwietnia 2009 r.). Inaczej mówiąc, aby tę kontrolną rolę móc realizować, podmiot musiał najpierw pozyskać pewną informację lub dane.

Zachodząca zmiana, której nie wahałem się nazywać rewolucją, dokonywała się stopniowo i po cichu w wyrokach wydawanych przez siedmioosobowe izby. Zaczęła być też kontestowana przez pewnych sędziów, dołączających do orzeczeń swoje zdania odrębne. Dobrze się więc stało, że w kolejnej „sprawie dostępowej” Trybunał postanowił się wypowiedzieć w najdonioślejszy sposób – jako Wielka Izba złożona z 17 sędziów.

Wyrok *Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom*, wydany 8 listopada 2016 r., potwierdził odejście Trybunału od wąskiego rozumienia prawa do uzyskania informacji. Sędziowie wskazali, że „czas nadszedł”, by uprawnienie, jakie istnieje na mocy art. 10 Konwencji, uzyskało nowy zakres, korespondujący z „wymogami dnia dzisiejszego”. Bez znaczenia jest więc obecnie wyłączenie dokonane przez twórców Konwencji, przypominane zresztą podczas strasburskiego postępowania przez rząd Wielkiej Brytanii, która przyłączyła się do sprawy jako strona trzecia.

Orzeczenie wydane przez Wielką Izbę określa, komu i kiedy przysługuje prawo do pozyskania

informacji. Po pierwsze, istotny jest cel, w jakim dany podmiot chce uzyskać informacje od władz publicznych. Informacja może być poszukiwana po to, by przekazać ją innym osobom, pełniąc funkcję publicznego (dziennikarze) lub społecznego (organizacje pozarządowe) kontrolera. Bez dostępu do owej informacji funkcji kontrolnej nie można by realizować. Po drugie, poszukiwane informacje, dane lub dokumenty muszą dotyczyć zagadnień mających publiczne znaczenie. Po trzecie, prawo do uzyskania informacji przysługuje podmiotom pełniącym kontrolną funkcję. Ale obok tradycyjnie łączonych z taką funkcją dziennikarzy i organizacji pozarządowych, Trybunał dodaje tu blogerów oraz „użytkowników mediów społecznych”. Prawo do uzyskania informacji mają też inne osoby, takie jak przykładowo naukowcy i pisarze wypowiadający się o sprawach mających publiczne znaczenie, mimo iż nie pełnią funkcji kontrolnej. Po czwarte wreszcie, istotne dla Trybunału jest to, czy poszukiwana przez jednostkę informacja jest już „gotowa i dostępna”. Potrzeba zebrania danych lub ich przetworzenia przez organ państwa nie jest jednak okolicznością, która eliminuje konwencyjne prawo do uzyskania informacji.

Wyrok Wielkiej Izby potwierdza istnienie samodzielnego uprawnienia do uzyskania informacji i nie wiąże go z zakresem dostępu do informacji przyznanym w poszczególnych ustawodawstwach krajowych. Oznacza to, że art. 10 kreuje autonomiczne uprawnienie do uzyskania informacji przez jednostkę. Trybunał określa jednocześnie przesłanki takiego „konwencyjnego dostępu”, ale są one sformułowane w szeroki sposób. Kluczowe jest, że poszukiwana informacja dotyczy sprawy mającej publiczne znaczenie. Co prawda następnie dochodzi do wskazania podmiotów, którym ów dostęp przysługuje, ale krąg uprawnionych nie jest ograniczany do dziennikarzy i organizacji pozarządowych, tradycyjnie przywoływanych w strasburskich wyrokach jako wykonujący funkcję publicznego lub społecznego kontrolera. Prawo do uzyskania informacji mieliby również blogerzy oraz inne osoby użytkujące media społeczne. Strasburscy sędziowie kreślą więc swój standard uwzględniając – i to szeroko – współczesne realia komunikacyjne. Jedyny „potencjał ograniczający” wobec prawa do uzyskania informacji może zawierać przesłanka, by żądane dane lub materiały były już „gotowe i dostępne”. Ale Trybunał zaznaczył, że konieczność zebrania informacji przez władze publiczne nie eliminuje prawa do uzyskania informacji.

W Strasburgu zapadł bardzo ważny wyrok, który będzie miał olbrzymie praktyczne znaczenie. I co ważne, tylko dwóch sędziów z 17-osobowego składu orzekającego uważało, że prawo do uzyskania informacji należy odczytać tak, jak je wyobrażali sobie w 1950 r. twórcy Konwencji.

Wpisany przez Dorota Głowacka  
Czwartek, 10 Listopad 2016 20:06 -

---

Ekspert prawny HFPC