

Odmowa władz regionalnych udostępnienia organizacji pozarządowej określonych dokumentów urzędowych na jej wniosek

Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria (wyrok – 29 listopada 2013r., Izba (Sekcja I), skarga nr 39534/07)

Skarżący są organizacją pozarządową z siedzibą w Wiedniu badającą wpływ obrotu gruntami rolnymi i leśnymi na społeczeństwo oraz opiniującą projekty ustaw. W 2005 r. stowarzyszenie dwukrotnie zwracało się do Tyrolskiej Komisji ds. Obrót Nieruchomościami, która jest ustawowo odpowiedzialna za zatwierdzanie obrotu gruntami rolnymi i leśnymi, o udostępnienie mu w formie zanonimizowanej wydanych przez nią decyzji z okresu od początku 2000 do połowy 2005 r. Stowarzyszenie zaznaczyło, że zwróci związane z tym koszty. Oba wnioski zostały oddalone. W drugiej decyzji, z października 2005 r., Komisja stwierdziła, że przedmiot wniosku nie mieścił się w zakresie objętym tyrolską ustawą o dostępie do informacji. Ponadto, nawet gdyby było inaczej, na jej podstawie organ władzy nie ma obowiązku ich udostępnienia, jeśli wiąże się to z zaangażowaniem tak wielu środków, że miałyby to negatywny wpływ na jego funkcjonowanie.

Stowarzyszenie odwołało się do Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Administracyjnego. Ten drugi oddalił skargę uznając, że nie jest właściwy. Sąd Konstytucyjny odmówił zajęcia się sprawą z powodu braku szansy powodzenia i z tego powodu, że przedmiot skargi nie był - w jego ocenie – wyłączony spod jurysdykcji Sądu Administracyjnego. Stowarzyszenie zwróciło się jednak do niego po raz drugi, tym razem o rozstrzygnięcie negatywnego konfliktu jurysdykcyjnego między obu sądami. Sąd Konstytucyjny wydał orzeczenie potwierdzające swoją właściwość do rozpatrzenia sprawy, po czym 2 grudnia 2011 r. oddalił skargę.

W skardze do Trybunału Stowarzyszenie zarzuciło, że odmowa udostępnienia mu decyzji Tyrolskiej Komisji ds. Obrót Nieruchomościami oznaczała naruszenie prawa do uzyskania informacji art. 10 Konwencji. Z powołaniem się na art. 13 skarżący uważali poza tym, że w związku z tym zarzutem nie mieli do dyspozycji skutecznego środka prawnego.

Trybunał konsekwentnie twierdził, że społeczeństwo ma prawo otrzymywać informacje ważne ze względu na interes ogólny. Jego orzecznictwo w tej dziedzinie rozwinęło się w związku z wolnością prasy, której celem jest przekazywanie informacji i idei w takich sprawach. Trybunał podkreślił, że z jego strony wymagana jest jak najściślejsza kontrola, bo środki podejmowane przez władze krajowe mogą potencjalnie zniechęcić prasę, jednego z społecznych „obserwatorów”, do debaty publicznej w sprawach uprawnionej publicznej troski.

Zbieranie informacji jest w dziennikarstwie istotnym krokiem przygotowawczym i nieodłączną, chronioną częścią wolności prasy. Funkcja tworzenia płaszczyzn debaty publicznej nie ogranicza się do prasy. Mogą ją pełnić również organizacje pozarządowe, których działalność jest istotnym elementem dojrzałej debaty publicznej. Trybunał zgodził się więc, aby organizacje takie - podobnie jak prasa - mogły być traktowane jako społeczni „obserwatorzy”. W związku z tym ich działalność wymagała na podstawie Konwencji ochrony podobnej do tej, z jakiej korzysta prasa.

Skarżące stowarzyszenie jest organizacją pozarządową badającą wpływ na społeczeństwo obrotu gruntami rolnymi i leśnymi. Uczestniczy również w procesie legislacyjnym opiniując projekty prawa w tej dziedzinie. W tej sprawie starało się ono uzyskać informacje o decyzjach Komisji, a więc organu odwoławczego zatwierdzającego lub odmawiającego zgody na transakcje dotyczące gruntów rolnych i leśnych na podstawie obowiązującego prawa, którego cele - zachowanie gruntów na użytek rolny lub leśny oraz unikanie rozprzestrzeniania się drugich domów - leżały w interesie ogólnym.

Stowarzyszenie zbierało więc w sposób uprawniony informacje w interesie publicznym, aby móc badać problem i opiniować projekty ustaw, przyczyniając się w ten sposób do debaty publicznej. W rezultacie doszło do ingerencji w jego prawo do otrzymywania i przekazywania informacji zapisane w art.10 ust.1 Konwencji, przewidzianej przez prawo i podjętej w uprawnionym celu ochrony praw innych osób. Przy ocenie, czy była konieczna w demokratycznym społeczeństwie Trybunał odwołał się do swoich wniosków z niedawno wydanego wyroku w sprawie *Animal Defenders International v. Wielka Brytania* (wyrok z 15 kwietnia 2103r.).

W specyficznym kontekście dostępu do informacji Trybunał stwierdził, że prawo do uzyskania informacji zasadniczo zakazuje rządowi uniemożliwiania otrzymania informacji, jakie inni chcą lub są gotowi przekazać. Ponadto, prawa do uzyskania informacji nie można tak interpretować, iż miałyby z niego wynikać nałożenie na państwo obowiązków pozytywnych zbierania i rozpowszechniania informacji z własnej inicjatywy. Jednak w wyroku *Társaság a Szabadságjogokért v. Węgry* (z 26 maja 2009r.) – który dotyczył dostępu do informacji organizacji pozarządowej, aby mogła wziąć udział w debacie publicznej – Trybunał stwierdził, że ostatecznie zdecydował się na szerszą interpretację pojęcia “ wolność uzyskiwania informacji” i w rezultacie uznał istnienie prawa dostępu do informacji. Ponadto, analogicznie do orzecznictwa dotyczącego wolności prasy, stwierdził, że gdy władze korzystające z monopolu informacyjnego ingerują w realizację funkcji społecznego obserwatora, wymagana jest najbardziej ścisła kontrola.

W tym przypadku Stowarzyszenie wystąpiło o papierowe kopie wszystkich decyzji podjętych przez Komisję w okresie od 1 stycznia 2000r. do połowy 2005r. Twierdziło w istocie, że państwo miało obowiązek publikacji wszystkich decyzji Komisji w elektronicznej bazie danych albo udostępnienia ich w zanonimizowanych papierowych kopiach na żądanie. Trybunał nie uważał, aby z orzecznictwa na podstawie art.10 można było wywnioskować istnienie ogólnego obowiązku w takim zakresie. Jego zadanie polegało jednak na zbadaniu, czy argumenty władz przemawiające za odmową uwzględnienia wniosku Stowarzyszenia były w specyficznych okolicznościach tej sprawy “istotne i wystarczające”, a ingerencja proporcjonalna do realizowanego uprawnionego celu.

Zarówno Komisja jak Sąd Konstytucyjny powołały się na dwa argumenty. Uważały, że wniosek Stowarzyszenia wykraczał poza granice ustawy o dostępie do informacji, a poza tym gdyby nawet był nią objęty, zostałyby oddalony, bo jego uwzględnienie wymagałoby znacznych środków mogących narazić na szwank wypełnianie przez Komisję jej innych zadań. Sąd Konstytucyjny podkreślił w szczególności, że wniosek nie dotyczył informacji o konkretnych kwestiach, ale wymagałby zebrania przez nią z własnej inicjatywy wszystkich decyzji z kilku lat, ich zanonimizowania oraz wysłania papierowych kopii Stowarzyszeniu. Ten sam rodzaj argumentacji przedstawił rząd.

Trybunał stwierdził różnicę między tą sprawą a wspomnianą sprawą Társaság a Szabadságjogokért, dotyczącą wniosku organizacji pozarządowej o udostępnienie konkretnego dokumentu – wystąpienia posła do parlamentu o konstytucyjną kontrolę niektórych przepisów kodeksu karnego. Przy uznaniu, że odmowa dostępu oznaczała naruszenie art.10, Trybunał zwrócił w tamtej sprawie uwagę, że żądana informacja była „gotowa i dostępna” i nie wymagała od rządu zebrania żadnych danych.

Przy ocenie, czy w tej sprawie ingerencja była konieczna w rozumieniu art. 10 ust.2, Trybunał musiał rozważyć wszystkie okoliczności.

Przez wystąpienie o udostępnienie zanonimizowanych kopii decyzji Komisji Stowarzyszenie dało do zrozumienia, że zdawało sobie sprawę, iż zawierały one dane osobowe, które należało usunąć przed ich udostępnieniem. Było również świadome, że przygotowanie i wysłanie żądanych kopii wiązało się z pewnymi kosztami, które zaproponowało pokryć. Wniosek Stowarzyszenia spotkał się jednak z bezwarunkową odmową.

W sytuacji, gdy Komisja była organem władzy publicznej rozstrzygającym spory dotyczące “praw cywilnych” w rozumieniu art.6 Konwencji, które poza tym wzbudzały znaczne publiczne zainteresowanie, Trybunał uznał za uderzający fakt, iż żadna decyzja Komisji nie została opublikowana w elektronicznej bazie danych albo w inny sposób. W rezultacie znaczna część trudności podnoszonych jako powód odmowy przekazania Stowarzyszeniu kopii wydanych decyzji wynikała z własnej decyzji Komisji o ich nieujawnieniu. W tym kontekście Trybunał odnotował twierdzenie skarżących – nie kwestionowane przez rząd – że otrzymywało ono, bez żadnych szczególnych problemów, zanonimizowane kopie decyzji ze wszystkich innych komisji regionalnych.

W podsumowaniu Trybunał stwierdził, że racje, na które powoływały się władze krajowe odmawiając spełnienia żądania Stowarzyszenia udostępnienia decyzji Komisji, chociaż “istotne”, nie były “wystarczające”. Nie było zadaniem Trybunału określanie sposobu, w jaki Komisja mogła lub powinna udostępnić skarżącym te decyzje. Stwierdził on jednak, że całkowita odmowa dostępu była nieproporcjonalna. Komisja, która z własnego wyboru utrzymywała w tej materii monopol, uniemożliwiła w ten sposób Stowarzyszeniu badanie w jednym z dziewięciu landów Austrii, a konkretnie w Tyrolu, i ważny udział w procesie legislacyjnym dotyczącym zmian w prawie obrotu nieruchomościami w Tyrolu. Trybunał uznał więc, że ingerencja taka mogła być uznana za konieczną w społeczeństwie demokratycznym. Nastąpiło w rezultacie naruszenie art. 10 Konwencji (sześć do jednego).

Trybunał musiał zbadać, czy zgodnie z prawem austriackim skarżący mogli odwołać się w związku z zarzuconym naruszeniem prawa do wolności wypowiedzi oraz, czy środek ten był skuteczny w tym sensie, że mógł zapewnić właściwe naprawienie zarzuconego naruszenia.

Sąd Administracyjny orzekł, iż nie był właściwy do rozpatrzenia skargi Stowarzyszenia. Trybunał Konstytucyjny również odmówił zajęcia się tą sprawą. Stowarzyszenie miało jednak możliwość wniesienia skargi na podstawie art.138 konstytucji, który pozwalał na rozwiązanie negatywnego konfliktu jurysdykcyjnego. Skorzystało ono z tej opcji i doprowadziło do zmiany stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, który uchylił swoje wcześniejsze orzeczenie i rozpatrzył merytorycznie skargę Stowarzyszenia na podstawie art. 10. Fakt, że jej wynik nie był dla niego korzystny, nie przekreślał skuteczności tego środka. Stowarzyszenie miało więc

ÖSTERREICHISCHE VEREINIGUNG ZUR ERHALTUNG, STÄRKUNG UND SCHAFFUNG
EINES WIRTSCHAFTLICH GESUNDEN LAND- UND FORSTWIRTSCHAFTLICHEN
GRUNDBESITZES V. AUSTRIA (WYROK – 29 LISTOPADA 2013R., IZBA (SEKCJA I),
SKARGA NR 39534/07)

skuteczny środek prawny w związku z zarzutem na podstawie art.10. W rezultacie nie doszło do naruszenia art. 13 Konwencji (jednogłośnie).

Stowarzyszenie nie domagało się zadośćuczynienia, Austria musi mu jednak zwrócić poniesione koszty i wydatki.

Uwagi:

Wyrok daje kilka odpowiedzi na pytania, jakie mogą się pojawić na tle praktyki dostępu do informacji publicznej