

JAN HENRIK AMBERG¹

Znaczenie zasady jawności dla demokracji²

Streszczenie

Szwedzka ustawa zasadnicza Akt o druku z 1766 r. (*Tryckfrihetsförordningen*), pierwsza na świecie ustawa gwarantująca prawo publicznego dostępu do dokumentów państwowych, jest częścią konstytucji tego kraju i zapewnia dziś jak najszerszy publiczny dostęp do oficjalnych dokumentów. Akt ten stanowi podstawę tradycyjnego prawa szwedzkiego znanego jako Zasada jawności (*offentlighetsprincipen*), która odgrywa kluczową rolę nie tylko w zapewnianiu obywatelom prawa dostępu do dokumentów publicznych, ale jest także niezbędna w sprawowaniu odpowiedzialności ze strony urzędników rządowych i państwowych. Stosowanie jak największej przejrzystości przyczynia się do właściwego funkcjonowania liberalnego systemu demokratycznego, ograniczając jednocześnie korupcję i nadużycia. Rozwój przejrzystości i kształtowanie otwartego społeczeństwa sprzyja większemu udziałowi obywateli w społeczeństwie, wzbudza zaufanie do państwa – niezbędny element budowania skutecznego państwa, które ma służyć jego właścicielom, obywatelom – oraz przyczynia się do funkcjonowania rządów prawa i podnosi jakość demokracji.

Słowa kluczowe: jawność, przejrzystość, dokument publiczny, dokument jawny, odpowiedzialność, obywatelskość

¹ Jan Henrik Amberg – zawodowy dyplomata, minister w MSZ Szwecji, były zastępca Ambasadora Królestwa Szwecji w Polsce, szwedzki muzykolog i pianista; e-mail: jan.amberg@gov.se

² Wystąpienie Pana Jana Henrika Amberga, Ministra w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Szwecji, na otwartym seminarium Katedry Teorii, Filozofii i Historii Prawa Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie w dniu 26.02.2018 r. Wystąpienie odbyło się w języku polskim. W oparciu o udostępniony roboczy tekst wystąpienia – za zgodą Pana Ministra – publikujemy w zasadzie dosłowną treść wygłoszonego referatu. Po wystąpieniu Pana Ministra na seminarium odbyła się ożywiona dyskusja z udziałem gości i pracowników katedry. Ponieważ publiczny dostęp do dokumentów należy do fundamentalnych praw związanych z wolnością słowa, informacji, prasy, a Szwecja ma długoletnią i oryginalną, utrwaloną tradycję liberalnego dostępu do dokumentów, chronionego przez akty konstytucyjne, natomiast w Polsce toczy się obecnie dyskusja nad granicami jawności, w tym trwają prace nad projektem ustawy o jawności życia publicznego, redakcja „Krytyki Prawa” uznała, że należy to wystąpienie opublikować. Opracowanie redakcyjne materiału, śródtytuły i przypisy: J. Jabłońska-Bonca.

JAN HENRIK AMBERG

The importance of transparency for democracy

Abstract

Sweden's Freedom of the Press Act of 1766 (*Tryckfrihetsförordningen*), the world's very first legislation supporting freedom of the press and freedom of information, is part of the country's constitution and grants today the widest possible public access to official documents. It forms the basis of the Swedish traditional right known as The Principle of Public Access to Information (*offentlighetsprincipen*) and plays a crucial role in not only providing the right to access public documents, but is also indispensable in order to uphold public accountability of government and state officials. Exercising widest possible transparency contributes to the proper functioning of the liberal democratic system, while curtailing corruption and abuse. Developing transparency and shaping an open society promotes greater participation of citizens in the society, encourage confidence in the state – an essential element in building an effective state which purpose is to serve its owners, the citizens – as well as benefit the functioning of rule of law and increase the quality of democracy.

Keywords: openness, transparency, official document, public document, accountability, citizenship

Wstęp

Dziękuję za możliwość wystąpienia. Szczególne podziękowania należą się Katedrze Teorii, Filozofii i Historii Prawa. Mógłbym mówić jasno i rzeczowo na temat „Zasady jawności w Szwecji”, pomijając w ogóle kontekst filozoficzny, ale, po pierwsze – jestem gościem Katedry Teorii, Filozofii i Historii Prawa, a po drugie – jestem przekonany, że wątek ogólnofilozoficzny „dla demokratyzacji” jest istotny nie tylko dla zrozumienia tego zjawiska z punktu widzenia tradycji szwedzkiej demokracji, ale jest także bardzo istotny dla naszego społeczeństwa. Zasada jawności nie jest przecież praktykowana w Szwecji dla zaspokojenia wrodzonej wścibskości naszych obywateli.

Nie mam oczywiście ambicji wyczerpania tematu. Ale może będę mógł przyczynić się do pogłębienia refleksji na temat współczesnej demokracji w odniesieniu do obywatelskiej percepcji państwa. Przedstawię więc Państwu kilka osobistych spostrzeżeń z perspektywy społeczeństwa szwedzkiego oraz kilka osobistych refleksji nad znaczeniem tej zasady dla demokracji.

Dlaczego zasada jawności – stosowana od ponad 250 lat – jest tak ważna dla nas, Szwedów? Jaka jest jej treść? Jak Szwedzi postrzegają demokrację?

L'état – c'est moi i l'état c'est nous

Będziemy w naszych rozważaniach operować kluczowymi pojęciami, takimi jak „jawność” (*openness*), względnie „przejrzystość” (*transparency*) – głównie odnosząc się do „publicznego dostępu do dokumentów” (*public access to documents*). Używać także będziemy określenia „wgląd” (*insight*) i „wiedza” (*knowledge*)³.

Dostęp do dokumentów jest, mówiąc jasno, efektywną formą kontroli państwa, tzn. np. mnie jako urzędnika rządowego. Każdy z nas, szwedzkich urzędników państwowych, myśli w zasadzie *l'état – c'est moi*. Nie w sensie władzy, ale w odniesieniu do wspólnej odpowiedzialności za system społeczny. Tak jak każdy obywatel może powiedzieć że: *l'état c'est nous*. Pozostaje tylko uściślić to istotne powiązanie pomiędzy

³ Przejrzystość (*transparency*) obejmuje: wgląd, wiedzę i publiczny dostęp do dokumentów będących w posiadaniu władzy. Termin *openness* (dosłownie: otwartość) w państwach skandynawskich jest używany jako synonim *transparency*.

moi i *nous*, czyli między obywatelem i państwem. W zasadzie chodzi o rodzaj powiązania w formie kontraktu.

Jawność i przejrzystość postrzegamy w Szwecji jednak nie tylko jako ważne mechanizmy w sprawowaniu kontroli funkcjonowania państwa przez ich obywateli, tzn. właścicieli. Są to także zasadnicze elementy funkcjonowania demokracji liberalnej, jako systemu demokracji we współczesnej Europie. „Jawność” nosi w sobie definicję państwa w odbiorze obywateli. Stopień stosowanej jawności w rzeczywistości ma duże znaczenie dla funkcjonowania i dojrzałości demokracji.

Zasada jawności jako forma przejrzystości odnosi się w koncepcji szwedzkiej do całego społeczeństwa. Nie są to wyłącznie rozwiązania techniczne w odniesieniu do obowiązków urzędników państwowych i ich poczynañ. Zasada jawności jest w pewnym sensie koncepcją jak stosować demokrację i w konsekwencji odpowiada zarówno na pytanie, co to jest demokracja, jak i co to jest państwo – a kim są w ostateczności obywatele?

Skąd ta wyraźna słabość Skandynawów do jawności/otwartości? Jakie są ich/nasze główne motywy?

Tradycja wolności druku

Nordycka praktyka jawności/otwartości ma bardzo stare tradycje. Zasada ta zakorzeniona jest w historycznej tradycji demokratycznej krajów skandynawskich. Nie jest tylko wynikiem wymogów modelu współczesnej demokracji liberalnej.

Szwedzką tradycję otwartego prawa dostępu do dokumentów rozwinął na początku XIX w. pierwszy członek obecnie panującej dynastii Bernadotte, król Karol XIV Jan – wcześniej: Jean-Baptiste Jules Bernadotte, marszałek Francji⁴. Za jego czasów sprecyzowano prawa: wolności słowa, wolności informacji i wolności prasy – zapewniając ich zabezpieczenie w aktach konstytucyjnych.

Zasada jawności/przejrzystości w prawie szwedzkim ma jednak jeszcze starsze korzenie. Stanowi od 1766 r. jedną ze szwedzkich ustaw zasadniczych (*Tryckfrihetsförordningen* – Akt o wolności druku)⁵. Szwecja jest zatem pierwszym krajem

⁴ Karol XIV Jan (właśc. Jean Baptiste Jules Bernadotte; 1763–1844) – marszałek Francji w latach 1804–1811, król Szwecji i Norwegii od 1818 do śmierci, założyciel panującej do dziś dynastii Bernadotte, J.B.J. Bernadotte został przysposobiony przez króla Karola XIII i wyznaczony na następcę tronu w 1810 r. Po śmierci króla wstąpił na tron szwedzki jako Karol XIV Jan i norweski jako Karol III Jan

⁵ Akt o wolności druku – *Tryckfrihetsförordningen* z 1766 r. (dalej TF) wykluczał cenzurę prasy, wydawnictw i innych druków (z wyjątkiem cenzury religijnej). Była to pierwsza tego rodzaju ustawa na świecie. W 1949 odnowiono *Tryckfrihetsförordningen*. W Szwecji obowiązują obecnie cztery akty

na świecie, który przyjął konstytucyjnie zagwarantowane prawo wolności wypowiedzi i publicznego dostępu do dokumentów państwowych.

TF 2 kap. 1 § 1 stanowi, że: *Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att taga del av allmänna handlingar* („dla szerzenia wolnej wymiany zdań i wielostronnego oświecenia, każdy obywatel szwedzki ma mieć prawo wglądu do dokumentów jawnych”).

Dzisiejsza zasada jawności (*offentlighetsprincipen*) w ustawie zasadniczej reguluje obowiązki instytucji publicznych co do dostępu dokumentów urzędowych i wszystkich dokumentów służbowych. Nieliczne są wyjątki określone w bardzo restrykcyjnym prawie o tajemnicy. Dotyczą interesu państwa (głównie obronności i stosunków międzynarodowych) oraz ochrony dóbr osobistych.

Jawność zeznań podatkowych wszystkich obywateli

Do kategorii jawnych dokumentów publicznych zaliczane są także zeznania podatkowe wszystkich obywateli. Może to dziwić. Czy nie wkracza się w prywatność obywateli? Gdzie jest ochrona jednostki?

W percepcji szwedzkiej podatki stanowią dochód budżetu państwowego i dlatego są informacją jawną. Wystarczy telefon do urzędu podatkowego, aby dowiedzieć się, ile zarabia sąsiad. Nie jest to w zasadzie kontestowane przez obywateli. Niekoniecznie dlatego, że wszyscy chcą mieć możliwość sprawdzania nie tylko urzędników, ale też zamożności sąsiadów.

Utajnianie lub utrudnianie dostępu do dokumentów traktowane jest jako wykroczenie służbowe i jest karalne. Karalne jest także niewprowadzenie korespondencji służbowej do dziennika⁶.

Korespondencja przychodząca na adres urzędu – niezależnie czy jest to gminny zarząd dróg lokalnych czy kancelaria premiera – traktowana jest jako korespondencja służbowa i dlatego jest jawna. *Allmän handling* („dokument jawny”) to dla nas, urzędników państwowych, pojęcie zasadnicze. Każdy dokument, drukowany, elektroniczny, sporządzony lub skierowany do instytucji państwowej lub zachowywany przez nią jest dokumentem z założenia jawnym. Lista folderów w kom-

mające status konstytucyjny. Najważniejszym z nich jest uchwalony w 1974 r. *Regeringsformen* – Instrument o rządzie (nazywany też Aktem o formie rządów), który reguluje najważniejsze instytucje państwa i relacje pomiędzy nimi. Pozostałe „prawa podstawowe” (*grundlagar*) to Akt o sukcesji (*Successionsordningen*) z 1810 r., Akt o wolności druku (*Tryckfrihetsförordningen*) z 1766 r. oraz Podstawowe prawo swobody wyrazu (*Yttrandefrihetsgrundlagen*) z 1991 r.

⁶ Dziennik to lista sporządzonych bądź archiwizowanych dokumentów, względnie dokumentów, które wpłynęły do danej administracji państwowej.

puterze urzędnika jest jawna, ale zawartość – niekoniecznie. Rejestry dokumentów i spraw są jawne. Celem tego prawa jest sprawowanie obywatelskiej kontroli pracy urzędów i instytucji państwowych m.in. przez publiczny wgląd do dokumentów.

Cyfryzacja relacji obywatel–państwo i prawo wglądu do jawnych dokumentów

W relacjach obywatel–państwo można jednak zauważyć pewne konsekwencje bardzo daleko posuniętej cyfryzacji administracji państwowej. Jej celem jest doprowadzenie do tego, aby jak najwięcej procesów na poziomie obywatel–państwo odbywało się drogą elektroniczną. Bardzo niewiele spraw jest dziś załatwianych w tradycyjny, niecyfrowy sposób.

Niestety, dostęp do informacji publicznej nie zawsze nadąża za procesem cyfryzacji. Czy ten proces, w pewnym sensie hamujący wgląd, *ergo* jawność, odnosi się wyłącznie do kwestii praktycznych – trudno jest powiedzieć. Jednak wszystkie decyzje publiczne są jawne, jeśli nie są opatrzone klauzulą tajności zgodnie z *Offentlighets- och sekretesslagen* („Prawem jawności publicznym i tajnym”). Prawo to precyzuje ograniczenia jawności i tajności, zapewniając z jednej strony ochronę osób indywidualnych, z drugiej zaś – istotnych interesów państwa.

Podstawową zasadą jest to, że każdy, także anonimowo, ma prawo do wglądu do jawnych dokumentów w urzędach i instytucjach państwowych. Umotywowanie potrzeby wglądu nie jest wymagane. Każdy obywatel ma prawo czytać, odpisywać, fotografować itd. Może także domagać się płatnej (wyłącznie koszty wykonania, tj. papier, toner etc.) kopii. Kopie są przesyłane pocztą. Nie ma (jeszcze) obowiązku wydawania kopii cyfrowych, urząd może jednak sam wybrać taką formę. Udostępnienie dokumentów dokonywane jest w trybie pilnym (głównie tego samego dnia lub następnego). Jeśli dokument nie zostanie udostępniony od razu, urzędnik ma obowiązek poinformować o sposobie odwołania się od tej decyzji. Jedynie materiały robocze nie są jawne. Natomiast materiał sporządzony, tzn. archiwizowany lub przekazany innemu urzędowi państwowemu, automatycznie staje się jawny.

Dokument jawny a dokument publiczny

Trzeba tu rozróżnić *allmän handling* („dokument jawny”) od *offentlig handling* („dokument publiczny”) – nie muszą one być tożsame. Żeby dokument publiczny mógł być jawny, nie może być objęty klauzulą tajności. Książka chorych/dziennik szpi-

talny są dokumentami publicznymi, ale nie są dokumentami jawnymi. Nie każdy ma przecież prawo do wglądu do każdej dokumentacji szpitalnej.

Równocześnie istnieje możliwość indywidualnego rozstrzygnięcia, czy dokument objęty klauzulą tajności jest w rzeczywistości publiczny, tajny, czy też może być traktowany jako dokument jawny. Codziennie napływają do szwedzkiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych wnioski o rozstrzygnięcie o jawności konkretnych dokumentów. Zwracają się z nimi przede wszystkim dziennikarze, ale często także indywidualni obywatele.

Dziennik jest zawsze jawny, można więc mieć wgląd w tematykę wszystkich dokumentów, które wpłynęły lub zostały sporządzane. W dzienniku rejestrze jest specjalna rubryka, która jest jawna. Dokument może być publiczny i jednocześnie niejawnym. W takich przypadkach można ubiegać się o zdjęcie klauzuli tajności i wówczas urzędnicy sprawdzają, czy dokument – mimo czerwonej pieczęci – w całości, w części lub czy w ogóle może być wydany.

Osobiście, jako urzędnik państwowy, muszę przeprowadzać takie procedury co najmniej kilka razy w miesiącu. Opracowuję analizę treści dokumentu. Oceniam m.in. stopień zagrożenia dla stosunków bilateralnych z obcymi państwami. Potem przekazuję propozycję decyzji departamentowi prawnemu, który podejmuje ostateczną decyzję i ewentualnie wydaje dokument.

Zasada jawności w Szwecji jest ustalona jako zasada naczelna. Jawność ma być stosowana zawsze, a wyjątki od niej – ograniczone do minimum i tylko tam, gdzie konsekwencje jawności mogą powodować szkodę dla państwa. Szwedzki model jawności trzeba rozumieć jako system, w którym prawo regulujące dostęp obywateli do dokumentów jest przede wszystkim środkiem do utrzymywania przejrzystości w państwie.

Aby umocnić prawo obywateli do informacji za pomocą wglądu do dokumentów jawnych, urzędnicy mają także konstytucyjnie zagwarantowaną wolność wypowiedzi i krytyki, wolność udzielania wszelkich informacji jawnych, tzn. nietajnych. Mogą wypowiadać się anonimowo, jeśli chcą. Dodatkowe prawa chronią urzędników anonimowo przekazujących informacje o przypadkach nadużycia władzy.

Żadna instytucja publiczna nie ma prawa przeprowadzać śledztwa w celu ujawnienia źródła informacji prasowych, próby takie są ścigane z mocy prawa. Zabronione jest represjonowanie urzędników państwowych za korzystanie z tych uprawnień.

Wolność prasy

Zwierciadlanym odbiciem wolności wypowiedzi jest konstytucyjnie zagwarantowana ochrona dziennikarzy przed przymusem ujawniania źródeł publikacji prasowych. Wzmocnienie wolności prasy i prawo do informacji pozostające poza kontrolą władz to szwedzka prawna zasada jednoosobowej odpowiedzialności za publikacje prasowe w postaci instytucji wydawcy odpowiedzialnego (*ansvarig utgivare*).

Wydaje się to być jasne, ale sprecyzuję. Zasada jawności nie odnosi się wyłącznie do mediów i dziennikarzy. Demokracja potrzebuje jak największej przejrzystości, aby móc być prawdziwie demokratyczna. Szwedzka koncepcja jawności odnosi się więc do wszystkich obywateli. Niemcy czy Francja mają do dziś dawne tradycje poufnego działania administracji. W Niemczech do niedawna nie istniało prawo wolnego dostępu do informacji publicznych⁷.

Podobne do skandynawskich ustawy obowiązują dziś w krajach takich jak: Wielka Brytania, Francja, Czechy, Estonia i Republika Południowej Afryki.

Przejrzystość w Unii Europejskiej

Transparency (przejrzystość) jest pojęciem modnym od jakichś 20 lat. W 2007 r. liczba krajów które wprowadziły poważne rozwiązania legislacyjne wynosiła szacunkowo ponad 70. Oczywiście z bardzo szerokim wachlarzem rozwiązań. Niemniej jest to od dłuższego czasu mocny trend. Także w wymiarze Unii Europejskiej zasada jawności i przejrzystości jest coraz bardziej wzmocniana. Jednak dopiero traktat z Maastricht wprowadził zasadę przejrzystości procesów decyzyjnych w instytucjach UE⁸. Wraz z dyskusją o tzw. deficycie demokratycznym w UE mechanizm jawności nabiera znaczenia.

⁷ Ostatnio nawet w Niemczech sytuacja ulega zmianie. Kraje związkowe: Berlin, Brandenburgia oraz Schleswig-Holstein wprowadziły zasadę publicznego dostępu do dokumentów. Tradycja działania administracji „za zamkniętymi drzwiami” wydaje się odchodzić w przeszłość.

⁸ Traktat z Maastricht (Traktat o Unii Europejskiej) – umowa międzynarodowa podpisana 7 lutego 1992 w Maastricht w Holandii. Wszedł w życie 1.11.1993 r. po przeprowadzonych referendum w 12 krajach członkowskich. Do traktatu dołączono Deklarację nr 17 państw członkowskich promującą zasadę przejrzystości. Traktat został zmieniony normami umów z Amsterdamu, Nicei i Lizbony. Na podstawie decyzji Rady Europejskiej (93/731/EC) powstał mechanizm gwarantujący prawo publicznego dostępu do dokumentów UE. Na mocy art. 255 Traktatu o UE wprowadzonego przez traktat z Amsterdamu wprowadzono publiczne prawo dostępu do dokumentów. Komisja wprowadziła Kodeks postępowania w sprawach związanych z dostępem do dokumentów Komisji i Rady do treści art 1 Decyzji 90/94.

Wielkim wyzwaniem dla UE jest kwestia, jak obywatele krajów członkowskich mogą domagać się odpowiedzialności nie tylko od swoich władz narodowych, ale także od polityków i urzędników na poziomie unijnym. Wraz z pogłębieniem unijnej integracji i zacieśnieniem współpracy krajów członkowskich zwiększa się liczba wspólnych decyzji o zasadniczym znaczeniu politycznym. W ślad za tym idą coraz większe wymagania obywateli co do odpowiedzialności ze strony struktur decyzyjnych w Brukseli.

Warto podkreślić, że zwiększenie wpływów obywateli w UE nie musi, ale może, osłabiać odpowiedzialność władz narodowych. Rośnie więc potrzeba obywatelskiej partycypacji i możliwości domagania się odpowiedzialności ze strony obywateli, zarówno od struktur narodowych, jak i unijnych.

Z tym wyzwaniem wiąże się podstawowe pytanie: jak zakotwiczyć zasady demokracji przedstawicielskiej, zarówno na poziomie narodowym, jak i unijnym, tak aby odbyło się w sposób zrównoważony, wzmacniający, a nie osłabiający równoległe struktury. Niezależnie od tego, jak kraje postrzegają UE i w jakim kierunku Unia powinna się rozwijać, reakcje rządów zawsze będą skierowane ku zachowaniu suwerennej kontroli nad decyzjami politycznymi. Niezależnie czy są one podejmowane w stolicy czy w Brukseli.

Stoimy też przed istotną zmianą paradygmatu na tle globalizującego się świata. Jesteśmy obłożeni informacjami o przeróżnym charakterze i jakości, otacza nas permanentny szum informacyjny. Często jest dziś nawet niejasne, co jest informacją, a co nią nie jest.

Komunikacja elektroniczna

Władza komunikuje się głównie za pomocą różnych mediów elektronicznych, co powoduje, że polityka jest dziś w dużym stopniu prowadzona w przestrzeni cyfrowej. Kiedy politycy mówią, że nie będą załatwiać spraw politycznych przez media, jesteśmy jeszcze bardziej przekonani, że właśnie tak jest.

Informacje, także publiczne, są dziś przekazywane i przechowywane elektronicznie. Ułatwia to nie tylko komunikację, ale też przejrzystość. Ale i też powoduje komplikacje dla jawności, nie tylko z praktycznego punktu widzenia. Prawo do jawności skupiają się głównie w sektorze publicznym – w Szwecji już od 1766 r. Jednak także sektor prywatny potrzebuje dziś większej przejrzystości. Wystarczy wspomnieć o takich przypadkach jak Enron, WorldCom, Murdoch⁹. Polityka

⁹ Enron Corporation – wielkie przedsiębiorstwo energetyczne w USA. Pod koniec 2001 r. ogłosiło bankructwo w związku ze skandalem związanym z fałszowaniem dokumentacji finansowej.

zagraniczna nie ogranicza się dziś do dyplomacji, gracze decydujący o losach świata nie ograniczają się wyłącznie do polityki czy nawet interesów konkretnego państwa. O polityce wewnętrznej Szwecji, na równi z gospodarką szwedzką czy europejską, a może nawet bardziej, stanowi dziś gospodarka chińska. Komisja Europejska prowadzi dialog z globalnymi gigantami sektora prywatnego takimi jak Google, Facebook i inni. Myślę, że wszystkie te wszakże ciekawe i ważne wątki i wyzwania przekraczają jednak ramy mojego wystąpienia.

Przejrzystość państwa a korupcja

Stwierdziliśmy, że przejrzystość ułatwia kontrolę władzy, zapobiega nadużyciom i korupcji urzędników. Sprzyja jakości sprawowanej administracji i zasadności podejmowanych decyzji. Urzędnik pracuje lepiej, jeśli czuje nadzór nie tylko hierarchii urzędniczej, ale także zewnętrzny – ze strony mediów, a przede wszystkim obywateli. Nieoficjalny udział zainteresowanych, nie tylko dziennikarzy, ale indywidualnych obywateli, podnosi skuteczność całokształtu kontroli prowadzonej przez powołane do tego organy.

Nie jest oczywiście tak, że jawność i konstytucyjnie zagwarantowane prawo do wglądu do dokumentów publicznych automatycznie wykluczają korupcję. Przejrzystość jednak zmniejsza jej ryzyko i przede wszystkim zwiększa jakość wdrażanego prawa. Ważniejsze od tego, co jest zapisane w Konstytucji, jest to, jak jest ona stosowana w praktyce.

Czy można więc stwierdzić, że im większy stopień przejrzystości państwa w stosunku do społeczeństwa, tym mniejsze ryzyko korupcji? Myślę, że tak. Przejrzystość i jawność ogranicza możliwości władz ukrywania swoich poczynań. Pisząc na przykład instrukcję do podwładnego ambasadora szwedzkiego na placówce, automatycznie zastanawiam się nad jej treścią. Również dlatego, że nie mogę wykluczyć, że będzie cytowana kiedyś w jakimś tabloidzie.

Ale czy nie ma żadnych negatywnych skutków przejrzystości? Czy przejrzystość może doprowadzić do przeniesienia procesów decyzyjnych poza obszar objęty jawnością? Oczywiście, że tak. Zasada jawności nie obejmuje np. procesów przy-

Enron stał się symbolem korupcji w korporacjach. WorldCom – gigantyczne przedsiębiorstwo telekomunikacyjne w USA, które zbankrutowało 2003 r. na skutek oszustw i fałszowania księgowości. K.R. Murdoch – australijski wydawca, właściciel korporacji prasowej, telewizyjnej i wydawniczej – News Corporation. Jego medialnym imperium zachwiała afera podsłuchowa: jedna z jego gazet pozyskiwała informacje, włamując się do telefonów komórkowych prywatnych osób oraz kupując informacje od policjantów.

gotowujących decyzje w parlamencie, rządzie lub konsultacjach partii politycznych. Uważam jednak, że powoduje to raczej opóźnienie efektów przejrzystości, niż ich ograniczenie. Wcześniej czy później wyjdą na jaw konsekwencje tych procesów i ich owoce.

Najważniejsza pozostaje jednak zasada jawności i to, że przejrzystość ma cechować całokształt funkcjonowania państwa i jego celowość. To jest fundamentalny punkt wyjścia.

Wgląd a dostęp do informacji

Mechanizm jawności wymaga precyzyjnego prawa. Potrzeba też gwarancji, że obywatele wiedzą, jak z tego prawa korzystać. Przejrzyste systemy ustawodawcze i administracyjne muszą umożliwiać i ułatwiać wgląd do dokumentów publicznych. Jako obywatel chcę wiedzieć, chcę mieć dostęp do informacji. O polityce, o tym co się decyduje nie tylko w sprawach, które mnie dotyczą, ale także o tych, które są podejmowane w moim imieniu.

„Wgląd” to jednak nie to samo co „dostęp do informacji”. Mimo że w Szwecji zasada jawności po angielsku nazywa się *principle of public access to information*. Obywatel ma prawo wglądu do samego dokumentu i jej zawartości, ale nie do informacji jako takiej.

Być może to w zagadnieniu „dostęp do informacji” – w odróżnieniu od „dostępu do dokumentu” kryje się złożona problematyka o wymiarze demokratycznym. To trudne zagadnienie teoretyczne. Ma odniesienie do kwestii zasięgu praw jednostki w perspektywie jej partycypacji społecznej oraz roli decyzyjnej władzy politycznej.

Wymagana jest równowaga pomiędzy przedstawicielskim mechanizmem demokracji a wpływami obywatelskimi poza głosowaniem w wyborach. Mostem i naczyniem łączącym jest prawo. Mówimy o demokracji liberalnej jako o rządach większości przy poszanowaniu i prawnym zagwarantowaniu praw mniejszości. Demokracja liberalna zawiera system ograniczeń w celu zapewnienia jak najdalej posuniętej rozliczalności władzy (*public accountability*).

Demokratyczny system jako taki nie wyklucza korupcji, nie gwarantuje też, że wartości demokratyczne będą respektowane. Trzeba odróżniać instytucjonalne efekty demokracji od efektów normatywnych. Kraje demokratyczne mają np. niższy stopień korupcji głównie dlatego, że stworzono demokratyczne normy w społeczeństwie, takie które przedstawiają korupcję w negatywnym świetle. Ale także dlatego, że obywatele postrzegają państwo nie jako element wyodrębniony od ich roli i uczestnictwa w społeczeństwie.

Ostatecznie trzeba jednak stwierdzić, że korelacja pomiędzy systemem demokratycznym a poziomem korupcji jest nieco złożona. Jest w tym też trudność mierzenia poziomu i jakości zarówno demokracji, jak i korupcji i ich powiązań.

Zaufanie obywatela Szwecji do państwa

Powróćmy jednak do kwestii znaczenia zasady jawności dla demokracji i tego, jak w szwedzkim kontekście jawi się kwestia jawności jako istotny element demokracji i obywatelskiego obowiązku nadzoru. Jak to ma się do percepcji państwa? Czym jest dla nas, Szwedów, państwo?

Najpierw trzeba stwierdzić niezmiernie istotną rzecz, bez której demokracja raczej nie może funkcjonować. Wspomniałem o tym wcześniej. Warunkiem funkcjonującej demokracji liberalnej jest wystarczający poziom zaufania jednostki do państwa, szczególnie do jego instytucji. Bez tego zaufania wszystkie inne mechanizmy są raczej nadaremne. Można nie ufać politykom, ale jeśli zaufanie do instytucji państwowych jest słabe albo pod znakiem zapytania, odbija się to negatywnie na funkcjonowaniu demokracji. Jakość demokracji jest więc uzależniona od poziomu zaufania ze strony obywateli do państwa. Jeśli nie ma zaufania do państwa, to zarówno państwo, jak i demokracja kuleje.

Te dwa pojęcia jawność/zaufanie można postrzegać także w perspektywie aksjonormatywnej. Ale co mają podstawowe wartości demokratyczne do jawności w funkcjonowaniu aparatu urzędniczego? Co ma system aksjonormatywny do wglądu obywateli w dokumenty publiczne? Co ma pan Svensson (szwedzki pan Kowalski) do tego, jakie dokumenty podpisują na moim biurku w szwedzkim MSZ?

W Szwecji można uznać jawność jako dodatkową formę zapewnienia tego zaufania, raczej niż odzwierciedlenie brak takiego zaufania. Niemniej, zaufanie potrzebuje ciągłego utrzymywania. Nie działa automatycznie i nie działa wyłącznie na podstawie prawa. Im większa jawność i przejrzystość w funkcjonowaniu państwa, tym większa staje się motywacja do zaufania państwa. Obywatele chcą być informowani, aby w ten sposób móc w pełni uczestniczyć w życiu publicznym i korzystać ze swoich demokratycznych uprawnień.

Jedną z głównych podstaw demokracji jest jawność życia publicznego. Obywatele powinni mieć prawo do wglądu w decyzje władz. Sprawują wówczas kontrolę nad ich prawidłowością. Otwarty i przejrzysty system polityczny sprzyja partycypacji obywateli, co jest istotne dla demokracji i może liczyć na większą akceptację. Rozumiemy jawność jako integralną, zasadniczą część demokracji.

Demokracja wymaga ograniczenia woli większości, tak aby w sposób spójny zabezpieczyć interesy całego społeczeństwa. Do tego potrzebna jest zasada prawa

państwa i rządy prawa, gwarantujące prawa jednostki niezależnie od woli większości. Obywatel potrzebuje ochrony prawnej przed samym państwem.

Jeśli demokracja z punktu obywatela ograniczona jest do uczestnictwa w wyborach władz co kilka lat, istnieje ryzyko, że stanie się demokracją słabą i zdaną na różne rodzaje wypaczenia. Warunkiem koniecznym prawidłowego działania demokracji jest państwo prawa (*rule of law*). Mówi się o *checks and balances*, zarówno w formie nadzoru prawnego, jak i możliwości egzekwowania odpowiedzialności ze strony obywateli. Także przez jawny wgląd w dokumenty na moim ministerialnym biurku.

Jawność a jakość sprawowanej władzy i odpowiedzialność obywatelska

Im większa jawność w sprawowaniu władzy, tym większa szansa na wysoki poziom jakości sprawowanej władzy. Nie tylko chodzi o wzmocnienie systemu demokratycznego, ale także zwiększenie sprawności władzy i możliwości sprawowania obowiązku obywatelskiego za pomocą mechanizmów kontroli władzy. Więc, im większa jawność, tym większa szansa dla państwa prawa – bez korupcji i samowolnych decyzji i z przestrzeganiem praw jednostki, także w tych małych sprawach.

W demokracji potrzebne są możliwości rozwijania i nabywania kompetencji obywatelskich. Rozwinięte, sprawne społeczeństwo obywatelskie istotne jest zarówno z punktu widzenia jakości państwa prawa, jak i przestrzeni, w której gwarantowane są prawa mniejszości – co może przyczyniać się do wspomnianej spójności prawa.

Zasada i praktyka jawności nie jest więc wyłącznie kwestią kontroli czy administracja państwowa pracuje poprawnie i czy jest pozbawiona korupcji. To ważny mechanizm, ale zasada jawności jest także istotnym czynnikiem dla większej i aktywnej partycypacji demokratycznej, a więc dla większej odpowiedzialności obywatelskiej. W ten sposób demokracja uczy się społeczeństwo i jego obywateli. Jest to proces ciągły, który nie ma końca.

W końcu wyłaniają się kluczowe i podstawowe pojęcia na których społeczeństwa zbudowane są wolnego świata – demokracja, państwo prawa i rządy prawa, społeczeństwo obywatelskie, rozliczanie i domaganie się odpowiedzialności od władzy, jawność i przejrzystość. Razem stanowią system naczyń połączonych. Demokracja nie jest oczywiście statyczna i dana na zawsze. Jest to proces ciągły i w ruchu. Stawia przede wszystkim na wymagania od obywateli. Demokracja to zadanie dla nas wszystkich, nie tylko dla władzy. Odpowiedzialność za państwo, tak jak za demokrację, spoczywa na nas wszystkich. Razem i każdego z osobna. Codziennie.