

Globalne
zasady dotyczące
bezpieczeństwa
narodowego i prawa
do informacji
(Zasady z Tshwane)

Globalne zasady dotyczące bezpieczeństwa narodowego i prawa do informacji (Zasady z Tshwane)

Niniejsze Globalne zasady dotyczące bezpieczeństwa narodowego i prawa do informacji ogłoszone 12 czerwca 2013 r. są efektem ponad rocznej pracy 22 grup, obejmującej konsultacje z przeszło 500 ekspertami z ponad 70 krajów świata. Punktem kulminacyjnym opracowywania Zasad było spotkanie w Tshwane, aglomeracji w RPA, od której pochodzi nazwa dokumentu.

12 czerwca 2013 r.

Treść niniejszego dokumentu udostępniona została na licencji Creative Commons

Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych Licencja w wersji ogólnej 3.0

ISBN: 978-1-936133-98-7

Opublikowane przez

Open Society Foundations

Open Society Justice Initiative

224 West 57th Street

New York, NY 10019 USA

www.opensocietyfoundations.org

Projekt graficzny Judit Kovács i Createch Ltd.

Druk: Createch Ltd. i Hungary

Dokument został przetłumaczony na język polski dzięki wsparciu Open Society Justice Initiative. Opracowanie graficzne dokumentu zostało zrealizowanego w ramach działalności „Monitoringu procesu legislacyjnego w obszarze wymiaru sprawiedliwości” realizowanego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka dzięki dotacji otrzymanej z programu „Obywatele dla Demokracji” finansowanego z Funduszy EOG.

Spis treści

Wstęp		7
Preambuła		10
Definicje		14
Część I:	Zasady ogólne	17
Część II:	Informacje, których ujawnienia można odmówić ze względów bezpieczeństwa narodowego, oraz informacje, które powinny zostać ujawnione	23
Część III:A:	Zasady dotyczące utajniania i odtajniania informacji	32
Część III:B:	Reguły postępowania z wnioskami o przekazanie informacji	37
Część IV:	Aspekty sądowe bezpieczeństwa narodowego i prawa do informacji	42
Część V:	Organy nadzorujące sektor bezpieczeństwa	46
Część VI:	Ujawnienie informacji w interesie publicznym przez funkcjonariuszy publicznych	51
Część VII:	Ograniczenia dotyczące sankcji za ujawnienie informacji opinii publicznej i środków zapobiegawczych	59
Część VIII:	Zasada końcowa	63
Załącznik A:	Organizacje partnerskie	64

Wstęp

Niniejsze Zasady zostały opracowane jako wskazówki dla podmiotów zaangażowanych w tworzenie, weryfikowanie bądź implementowanie przepisów prawa dotyczących przyśługującego państwu uprawnienia do odmowy ujawnienia informacji ze względów bezpieczeństwa narodowego oraz karania za ujawnianie takich informacji.

Zasady te oparte są na prawie międzynarodowym (w tym regionalnym) i krajowym, oraz międzynarodowych i krajowych standardach, dobrych praktykach i poglądach doktryny.

Dotyczą one nie wszystkich przesłanek odmowy ujawnienia informacji, a jedynie względów bezpieczeństwa narodowego. Wszystkie pozostałe przesłanki ograniczania dostępu do informacji powinny co najmniej odpowiadać tym standardom.

Niniejsze Zasady opracowane zostały przez 22 organizacje i ośrodki akademickie (wymienione w Załączniku), w porozumieniu z ponad 500 ekspertami z przeszło 70 krajów, podczas 14 spotkań zorganizowanych na całym świecie przy wsparciu Open Society Justice Initiative, oraz w porozumieniu z czterema specjalnymi sprawozdawcami ds. wolności wypowiedzi lub wolności mediów, a także specjalnym sprawozdawcą ds. zwalczania terroryzmu i praw człowieka:

- Frankiem La Rue, Specjalnym Sprawozdawcą ONZ ds. Prawa do Wolności Opinii i Wypowiedzi,
- Benem Emmersonem, Specjalnym Sprawozdawcą ds. Promocji oraz Ochrony Praw Człowieka Podczas Zwalczania Terroryzmu,
- Pansy Tlakulą, Specjalną Sprawozdawcą Afrykańskiej Komisji Praw Człowieka i Ludów (ACHPR) ds. Wolności Wypowiedzi i Dostępu do Informacji,
- Cataliną Botero, Specjalną Sprawozdawcą Organizacji Państw Amerykańskich ds. Wolności Wypowiedzi i Dostępu do Informacji; oraz
- Dunją Mijatovic, Przedstawicielką Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) ds. Wolności Mediów.

Tło i założenia

Bezpieczeństwo narodowe i przysługujące każdej osobie prawo poznania prawdy często postrzegane są jako przeciwstawne wartości. Bez względu na występujące od czasu do czasu napięcia pomiędzy dążeniami władzy publicznej do utrzymywania poufności informacji ze względu na konieczność ochrony bezpieczeństwa narodowego a przysługującym każdej osobie prawie do informacji pozostających w dyspozycji organów publicznych, obiektywna analiza najnowszej historii wskazuje, że w praktyce uzasadnione interesy bezpieczeństwa narodowego najlepiej chronione są wówczas, gdy opinia publiczna jest dobrze poinformowana o działaniach państwa, w tym podejmowanych w celu ochrony bezpieczeństwa narodowego.

Dostęp do informacji, dzięki któremu możliwa jest kontrola publiczna działań państwa, nie tylko chroni przed nadużyciami ze strony funkcjonariuszy publicznych, ale też pozwala opinii publicznej odgrywać pewną rolę w określaniu kierunków polityki państwa. Tym samym, stanowi on jeden z kluczowych elementów rzeczywistego bezpieczeństwa narodowego, demokratycznego uczestnictwa, i rozsądnego formułowania polityki publicznej. Dążenie do zabezpieczenia jak najpełniejszej realizacji praw człowieka, może, w określonych okolicznościach, wymagać zachowania informacji w tajemnicy w celu ochrony uzasadnionego interesu bezpieczeństwa narodowego.

Znalezienie złotego środka jest tym trudniejsze, że sądy w wielu krajach wykazują minimalny stopień niezawisłości a zarazem jak najwyższe zrozumienie dla twierdzeń władzy publicznej powołującej się na konieczność ochrony bezpieczeństwa narodowego. Ta ustępliwa postawa sądów wzmocniana jest przepisami prawa o ochronie informacji niejawnych, które w wielu krajach ustanawiają wyjątki od zasady prawa do informacji, a także wyłączenia zwykłych reguł dowodowych i uprawnień osób oskarżonych, w sytuacji jedynie uprawdopodobnienia, a nawet przedstawienia przez władze publiczne niepopartych żadnymi dowodami twierdzeń o istnieniu ryzyka dla bezpieczeństwa narodowego. Nadużywanie przez organy publiczne przesłanki konieczności ochrony bezpieczeństwa narodowego może znacząco osłabić główne instytucjonalne zabezpieczenia przed nadużyciami władzy: niezawisłość sądów, zasadę rządów prawa, nadzoru parlamentarnego, wolności mediów i jawnych rządów.

Niniejsze Zasady stanowią odpowiedź na wyżej opisane, znane od lat wyzwania oraz na fakt, że ostatnimi laty wiele krajów na całym świecie podjęło starania zmierzające do przyjęcia nowych bądź zrewidowania istniejących systemów utajniania informacji i regulujących je przepisów prawa. Ten trend, z kolei, zapoczątkowało kilka zjawisk. Prawdopodobnie najbardziej znaczącym było szybkie uchwalanie praw dotyczących dostępu do informacji, co nastąpiło po upadku Muru Berlińskiego. Na skutek tego, na dzień wydania

niniejszych Zasad, ponad 5,2 miliarda ludzi w 95 krajach na całym świecie korzysta z prawa dostępu do informacji – a przynajmniej ma uregulowaną przepisami możliwość korzystania z niego. Obywatele tych krajów, nierzadko po raz pierwszy, zmagają się z pytaniami o to, czy i w jakich okolicznościach informacje mogą być utrzymywane w tajemnicy.

Do wzrostu liczby proponowanych aktów prawa regulujących kwestie dostępu do informacji niejawnych przyczyniają się także inne zjawiska, takie jak reakcje władz publicznych na akty terroru czy zagrożenie terrorystyczne, czy też interes w prawnej regulacji kwestii tajności informacji w kontekście przechodzenia do demokratycznych systemów rządów.

Preambuła

Organizacje i osoby prywatne zaangażowane w opracowanie niniejszych Zasad:

Pamiętając, że dostęp do informacji pozostających w dyspozycji państwa jest uprawnieniem każdej osoby, z czego wynika, iż należy je chronić przepisami prawa sformułowanymi w sposób precyzyjny i zawierającymi wąsko zakreślone wyjątki oraz zapewnić kontrolę ich przestrzegania przez niezawisłe sądy, parlamentarne organy kontrolne oraz inne niezależne instytucje;

Uznając uzasadniony interes państwa w odmowie ujawnienia pewnych informacji, w tym ze względów bezpieczeństwa narodowego, oraz podkreślając, że utrzymanie odpowiedniej równowagi pomiędzy ujawnieniem a odmową ujawnienia informacji ma w społeczeństwie demokratycznym znaczenie kluczowe i warunkuje jego bezpieczeństwo, postęp, rozwój i dobrobyt oraz możliwość pełnego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności;

Potwierdzając, że w celu umożliwienia obywatelom monitorowania działań władzy publicznej oraz pełnego udziału w społeczeństwie demokratycznym, należy zapewnić im dostęp do informacji pozostających w dyspozycji organów publicznych, w tym informacji dotyczących bezpieczeństwa narodowego;

Zauważając, że niniejsze Zasady wywodzą się z przepisów prawa międzynarodowego i międzynarodowych standardów regulujących przysługujące każdej osobie prawo dostępu do informacji znajdujących się w dyspozycji organów publicznych oraz z innych praw człowieka, zmieniającej się praktyki państw (czego wyrazem są m. in. wyroki międzynarodowych i krajowych sądów i instytucji sądowniczych), ogólnych zasad prawa uznawanych przez wspólnotę narodów i poglądów doktryny;

Uwzględniając treść odpowiednich przepisów Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów, Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka, Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, oraz Konwencji Rady Europy o Dostępie do Dokumentów Urzędowych;

Mając dalej na uwadze Deklarację w sprawie Zasad Wolności Wypowiedzi Międzyamerykańskiej Komisji Praw Człowieka; Modelowe Międzyamerykańskie Prawo o Dostępie do

Informacji, Deklarację w sprawie Zasad Wolności Wypowiedzi w Afryce, Modelowe Prawo o Dostępie do Informacji w Afryce;

Przywołując treść Wspólnej Deklaracji Specjalnego Sprawozdawcy Narodów Zjednoczonych ds. Wolności Opinii i Wypowiedzi, Przedstawiciela OBWE ds. Wolności Mediów oraz Specjalnego Sprawozdawcy Międzyamerykańskiej Komisji ds. Wolności Wypowiedzi z 2004 r.; Wspólnych Deklaracji wspomnianych trzech ekspertów z lat 2006,

2008, 2009 i 2010 oraz Specjalnego Sprawozdawcy Afrykańskiej Komisji Praw Człowieka i Ludów ds. Wolności Wypowiedzi i Dostępu do Informacji; Wspólnego Stanowiska Specjalnego Sprawozdawcy ONZ oraz Specjalnego Sprawozdawcy Komisji Międzyamerykańskiej ds. Wikileaks z grudnia 2010 r.; oraz Raportu o środkach przeciwdziałania terroryzmowi i prawach człowieka przyjętego przez Komisję Wenecką w 2010 r.;

Przywołują następnie Zasady Johannesburgskie dotyczące Bezpieczeństwa Narodowego, Wolności Wypowiedzi oraz Dostępu do Informacji przyjęte przez grupę ekspertów, którzy zebrali się w 1995 r. na mocy Art. 19, oraz Zasady Kontroli nad Tajnymi Służbami i ich Rozliczalności w Demokracji Konstytucyjnej omówione w 1997 r. przez Ośrodek Badań nad Bezpieczeństwem Narodowym (CNSS) oraz polską Helsińską Fundację Praw Człowieka;

Podkreślając, że istnieją międzynarodowe zasady – np. te uwzględnione w Modelowym Prawie o Dostępie do Informacji w Afryce, Wytycznych ONZ dotyczących Biznesu i Praw Człowieka („Zasadach Ruggiego”), Traktacie o handlu bronią, Wytycznych OBWE dla przedsiębiorstw wielonarodowych, oraz Dokumencie z Montreux w sprawie istotnych międzynarodowych zobowiązań prawnych i dobrych praktyk państw związanych z działaniem prywatnych firm wojskowych i ochroniarskich w trakcie konfliktu zbrojnego, które uznają newralgiczne znaczenie dostępu do informacji pochodzących od przedsiębiorstw znajdujących się w określonej sytuacji bądź dotyczących takich przedsiębiorstw; a niektóre z nich odnoszą się wprost do potrzeby ujawnienia określonych informacji przez prywatne firmy wojskowe i ochroniarskie działające w sektorze bezpieczeństwa narodowego;

Podkreślając, że Zasady te nie odnoszą się do merytorycznych standardów gromadzenia informacji wywiadowczych, zarządzania danymi osobowymi oraz wymiany informacji wywiadowczych, które zostały omówione w dokumencie pt. „Dobre praktyki i ramy instytucjonalne służb wywiadowczych oraz ich kontrola” wydanym w 2010 r. przez Martina Scheinina, ówczesnego Specjalnego Sprawozdawcy ONZ do spraw promowania i ochrony praw człowieka w zwalczaniu terroryzmu, na wniosek Rady Praw Człowieka ONZ;

Uznając znaczenie skutecznej wymiany informacji wywiadowczych przez państwa, do której wzywa Rezolucja Rady Bezpieczeństwa Nr 1373;

Uznając następnie, że bariery utrudniające niezależny nadzór publiczny, ustanawiane pod pretekstem ochrony bezpieczeństwa narodowego, zwiększają ryzyko nielegalnych,

korupcyjnych i oszukańczych działań, które mogą wystąpić i pozostać nieujawnione; oraz że naruszenia prywatności i innych praw jednostek następują często pod pozorem ochrony tajemnic dotyczących bezpieczeństwa narodowego;

Wyrażając niepokój o koszty dla bezpieczeństwa narodowego wynikające z nadmierne-
go utajniania informacji, w tym wynikające z utrudniania wymiany informacji między
agendami rządowymi i sojusznikami, niemożności ochrony uzasadnionych tajemnic, nie-
możności znalezienia istotnych informacji w warunkach natłoku i powielania informacji
gromadzonych przez wiele instytucji oraz nadmiernego obciążenia pracą osób odpowie-
dzialnych za zarządzanie bezpieczeństwem;

Podkreślając, że Zasady koncentrują się na dostępie każdej osoby do informacji oraz
regulują kwestie prawa do informacji przysługującego osobom pozbawionym wolności,
ofiarom naruszeń praw człowieka oraz innym osobom posiadającym szczególne prawo
do informacji, tylko w takim zakresie, w jakim prawa te są ściśle związane z prawem
obywateli do informacji;

Potwierdzając, że pewne informacje, których ujawnienia nie powinno się odmawiać
ze względów bezpieczeństwa narodowego, mogą mimo wszystko nie zostać ujawnione
z różnych innych powodów uznawanych w prawie międzynarodowym, takich jak m.in.
stosunki międzynarodowe, rzetelność postępowania sądowego, prawa stron sporu oraz
prawo prywatność jednostki, z zastrzeżeniem zawsze obowiązującej zasady, że odmowa
ujawnienia informacji jest możliwa jedynie w sytuacji, gdy interes publiczny w za-
chowaniu takiej informacji w tajemnicy znacząco przeważa nad interesem publicznym
związanym z dostępem do niej;

Pragnąc przedstawić rządowi, organom władzy ustawodawczej i organom regulacyjnym,
organom publicznym, ustawodawcom, sądom, innym organom kontrolnym oraz społec-
zeństwu obywatelskiemu praktyczne wytyczne w zakresie wybranych, najtrudniejszych
kwestii znajdujących się na pograniczu obszarów bezpieczeństwa narodowego i prawa
do informacji, w szczególności odnoszących się do poszanowania praw człowieka i od-
powiedzialności w państwie demokratycznym;

Pragnąc odnieść się szczegółowo do Zasad, które mają wartość uniwersalną i możliwe
jest ich uniwersalne zastosowanie;

Uznając, że państwa stoją przed dalece zróżnicowanymi wyzwaniami utrzymania rów-
nowagi między ochroną interesu publicznego przemawiającego za ujawnieniem a po-
trzebą zachowania tajemnicy w celu ochrony uzasadnionych interesów bezpieczeństwa
narodowego oraz, że Zasady te mają wartość uniwersalną, a ich zastosowanie w prakty-
ce może stanowić odpowiedź na lokalne uwarunkowania, w tym odmienność systemów
prawnych;

Rekomendując podjęcie przez właściwe organy działań na szczeblu krajowym, regionalnym i międzynarodowym zmierzających do rozpowszechnienia wspomnianych Zasad i pobudzania dyskusji na ich temat oraz wyrażenia poparcia dla nich, ich przyjmowania lub wdrażania w takim stopniu, w jakim jest to możliwe w celu doprowadzenia do pełnej realizacji prawa do informacji, o którym mowa w Zasadzie 1.

Definicje

Używane w niniejszych Zasadach terminy interpretowane będą zgodnie z poniższymi definicjami, o ile z kontekstu nie wynika konieczność ich odmiennej interpretacji:

„Przedsiębiorstwo sektora bezpieczeństwa narodowego” oznacza osobę prawną, która wykonuje albo wykonywała jakąkolwiek działalność w sektorze bezpieczeństwa narodowego wyłącznie w charakterze: wykonawcy bądź dostawcy usług, obiektów, personelu albo produktów, w tym uzbrojenia, wyposażenia i informacji wywiadowczych. Kategoria ta obejmuje prywatne firmy wojskowe i ochroniarskie (ang. *private military and security companies*, PMSC). Nie obejmuje osób prawnych zorganizowanych w formie organizacji non-profit albo organizacji pozarządowych.

„Niezależność” oznacza niepodleganie wpływom, instrukcjom bądź kontroli władzy wykonawczej, w tym organów sektora bezpieczeństwa na poziomie instytucjonalnym, finansowym i operacyjnym.

„Informacje” oznaczają wszelkie oryginały bądź kopie materiałów dokumentacyjnych, niezależnie od ich właściwości fizycznych, oraz wszelkie inne materiały w postaci materialnej bądź niematerialnej, niezależnie od formy i medium ich zapisu. Informacjami są m.in. akta, korespondencja, fakty, opinie, porady, memoranda, dane, statystyki, książki, rysunki, plany, mapy, diagramy, fotografie, nagrania dźwiękowe bądź wideo, dokumenty, emaile, rejestry, próbki, modele i dane przechowywane w formie elektronicznej.

„Informacje istotne dla interesu publicznego” – informacje, które dotyczą bądź stanowią korzyść dla opinii publicznej, a nie dotyczą tylko interesu indywidualnego, których ujawnienie „leży w interesie publicznym”, bo np. objaśniają opinii publicznej działania władzy publicznej.

„Uzasadniony interes bezpieczeństwa narodowego” – interes, którego rzeczywistym przedmiotem i głównym skutkiem jest ochrona bezpieczeństwa narodowego, zgodny z prawem krajowym i międzynarodowym. (Kategorie informacji, których odmowa ujawnienia może wynikać z konieczności ochrony uzasadnionego interesu bezpieczeństwa narodowego zgodnie z treścią Zasady 9.) Interes bezpieczeństwa narodowego nie jest uznawany za uzasadniony, jeżeli jego prawdziwym przedmiotem bądź głównym skutkiem jest ochrona interesu niezwiązanego z bezpieczeństwem narodowym, na przykład ochrona władzy pu-

blicznej albo jej urzędników przed kompromitacją bądź ujawnieniem szkodliwego postępowania; zatajenie informacji o naruszeniach praw człowieka, innego rodzaju naruszeniach prawa albo funkcjonowaniu instytucji publicznych; wzmacnianie bądź zachowanie partykularnego interesu politycznego, partyjnego bądź ideologicznego; albo tłumienie zgodnych z prawem protestów.

„**Bezpieczeństwo narodowe**” nie zostało zdefiniowane w niniejszych Zasadach. Zasada 2 zawiera rekomendację, zgodnie z którą termin „bezpieczeństwo narodowe” powinien zostać precyzyjnie zdefiniowany w prawie krajowym w sposób odpowiadający potrzebom społeczeństwa demokratycznego.

„**Organy publiczne**” oznaczają wszystkie instytucje wchodzące w skład władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej każdego szczebla, organy konstytucyjne i ustawowe, w tym organy sektora bezpieczeństwa; a także instytucje niepaństwowe, które należą do władzy publicznej bądź są przez nią kontrolowane albo działają jako przedstawiciele władzy publicznej. „Organy publiczne” oznaczają też podmioty prywatne bądź podmioty innego rodzaju, które wykonują funkcje bądź usługi publiczne albo których działalność opiera się w znaczącym stopniu na funduszach bądź świadczeniach publicznych; termin ten stosowany będzie jednak wyłącznie w odniesieniu do takich funkcji i takiego świadczenia usług bądź korzystania z funduszy albo świadczeń publicznych.

„**Funkcjonariusze publiczni**” i „**urzędnik publiczny**” – określenia te odnoszą się do obecnych i dawnych pracowników publicznych, wykonawców i podwykonawców organów publicznych, w tym w sektorze bezpieczeństwa.

Terminy „funkcjonariusze publiczni” i „urzędnik publiczny” dotyczą też osób zatrudnionych przez instytucje niepaństwowe, które należą do władzy publicznej bądź są przez nią kontrolowane albo działają jako przedstawiciele władzy publicznej;

oraz pracowników podmiotów prywatnych bądź podmiotów innego rodzaju, które wykonują funkcje bądź usługi publiczne albo których działalność opiera się w znaczącym stopniu na funduszach bądź świadczeniach publicznych; terminy te stosowane będą jednak wyłącznie w odniesieniu do takich funkcji i takiego świadczenia usług bądź korzystania z funduszy albo świadczeń publicznych.

„**Sankcja**” – termin odnosi się do wszelkich postaci kar bądź niekorzystnego traktowania, w tym środków prawa karnego, cywilnego i administracyjnego. Określenie „nakładać sankcje” i podobne oznaczają wprowadzenie w życie takich postaci kar bądź niekorzystnego traktowania.

„**Sektor bezpieczeństwa**” – określenie to obejmuje: (i) dostawców usług ochrony i bezpieczeństwa, w tym siły zbrojne, policję i inne organy ochrony porządku publicznego, siły paramilitarne oraz służby wywiadowcze i bezpieczeństwa (zarówno wojskowe, jak

i cywilne); oraz (ii) wszystkie instytucje, jednostki organizacyjne i resorty władzy wykonawczej odpowiedzialne za koordynowanie bądź kontrolowanie dostawców usług ochrony i bezpieczeństwa, oraz za nadzór nad takimi dostawcami.

Część I: Zasady ogólne

Zasada 1: Prawo do informacji

- a Każdy ma prawo do pozyskiwania, otrzymywania, używania i przekazywania informacji posiadanych przez organy publiczne bądź w ich imieniu, albo takich, do których organy publiczne posiadają dostęp zgodnie z przepisami prawa.
- b Zasady międzynarodowe uznają ponadto, że przedsiębiorstwa sektora bezpieczeństwa narodowego, w tym prywatne firmy wojskowe i ochroniarskie, zobowiązane są do ujawnienia informacji odnoszących się do sytuacji, działań bądź metod postępowania, co do których istnieje uzasadnione przeświadczenie, że mogą mieć wpływ na korzystanie z praw człowieka.
- c Podmioty obowiązane do ujawnienia informacji na mocy Zasad 1(a) i 1(b), muszą udostępnić je na żądanie, z zastrzeżeniem jedynie ograniczonych wyjątków, które są przewidziane przepisami prawa oraz wykorzystanie których jest niezbędne do zapobieżenia konkretnemu i możliwemu do wskazania uszczerbkowi dla uzasadnionych interesów, w tym interesów bezpieczeństwa narodowego.
- d Jedynie organy publiczne, których konkretne zadania obejmują ochronę bezpieczeństwa narodowego mogą powoływać się na bezpieczeństwo narodowe jako na przesłankę uzasadniającą odmowę ujawnienia informacji.
- e Aby powołać się konieczność ochrony bezpieczeństwa narodowego w celu uzasadnienia odmowy ujawnienia informacji, przedsiębiorstwo musi uzyskać wyraźną zgodę – uprzednią bądź następczą – organu publicznego, którego zadaniem jest ochrona bezpieczeństwa narodowego.

Komentarz: Za bezpieczeństwa narodowego ostateczną odpowiedzialność ponosi tylko i wyłącznie władza publiczna, tak więc tylko ona może twierdzić, że informacje nie mogą zostać ujawnione jeżeli takie ujawnienie mogłoby wyrządzić szkodę dla bezpieczeństwa narodowego.

Na organy publiczne nałożone jest też pozytywny obowiązek pro-aktywnego publikowania określonych informacji istotnych dla interesu publicznego.

Zasada 2: Stosowanie niniejszych Zasad

- a Niniejsze Zasady dotyczą wykonywania prawa dostępu do informacji wskazanego w Zasadzie 1 w sytuacji, w której władza publiczna argumentuje bądź potwierdza, że ujawnienie takich informacji mogłoby wyrządzić szkodę dla bezpieczeństwa narodowego.
- b Biorąc pod uwagę fakt, że bezpieczeństwo narodowe stanowi jedną z najpoważniejszych publicznych przesłanek ograniczania dostępu do informacji, jeżeli organy publiczne powołują się na inne tego typu przesłanki – w tym dotyczące stosunków międzynarodowych, porządku, zdrowia i bezpieczeństwa publicznego, egzekwowania prawa, możliwości nieskrępowanego przekazywania niezależnych porad w przyszłości, skutecznego formułowania zasad polityki oraz interesów gospodarczych państwa – muszą one co najmniej spełnić te standardy dotyczące nakładania ograniczeń prawa dostępu do informacji, które uznane zostały na mocy niniejszych Zasad za istotne.
- c Dobrą praktyką jest precyzyjne zdefiniowanie pojęcia „bezpieczeństwa narodowego” wykorzystywanego jako przesłanka ograniczania prawa do informacji w systemie prawa krajowego w sposób odpowiadający zasadom społeczeństwa demokratycznego.

Zasada 3: Wymogi dotyczące ograniczania prawa do informacji ze względu na konieczność ochrony bezpieczeństwa narodowego

Ograniczenie prawa do informacji ze względu na konieczność ochrony bezpieczeństwa narodowego nastąpić może wyłącznie w przypadku, w którym władza publiczna wykaże, że: (1) przedmiotowe ograniczenie (a) wynika z przepisów prawa i (b) jest niezbędne w społeczeństwie demokratycznym (c) w celu ochrony uzasadnionego interesu bezpieczeństwa narodowego; oraz (2) przepisy prawa ustanawiają adekwatne zabezpieczenia przed nadużyciami, w tym możliwość niezwłocznej, pełnej, dostępnej i skutecznej kontroli ważności ograniczenia przez niezależny organ nadzoru oraz pełną kontrolę sądową.

- a *Wynikające z przepisów prawa.* Przepisy muszą być dostępne, jednoznaczne, sformułowane w sposób zawężający i precyzyjny – tak, aby obywatele mogli zrozumieć, jakie

informacje mogą zostać objęte zakresem odmowy ujawnienia, jakie powinny zostać ujawnione, a także jakie działania dotyczące informacji podlegają sankcjom.

b Niezbędne w społeczeństwie demokratycznym.

- i Ujawnienie informacji musi stanowić realne i możliwe do wskazania ryzyko wystąpienia znaczącego uszczerbku dla uzasadnionego interesu bezpieczeństwa narodowego.
- ii Ryzyko wystąpienia uszczerbku wynikającego z ujawnienia musi przeważać nad ogólnym interesem publicznym przemawiającym za ujawnieniem.
- iii Ograniczenie musi być zgodne z zasadą proporcjonalności oraz stanowić jak najmniej restrykcyjny środek ochrony przed wystąpieniem uszczerbku.
- iv Ograniczenie nie może naruszyć samej istoty prawa do informacji.

c Ochrona uzasadnionego interesu bezpieczeństwa narodowego. Wąskie kategorie informacji, których ujawnienia można odmówić ze względów bezpieczeństwa narodowego, muszą być jasno określone w przepisach prawa.

Komentarz: Zobacz definicję „uzasadnionego interesu bezpieczeństwa narodowego” w części „Definicje” powyżej. Zasada 3(b) jest tym bardziej istotna, ponieważ bezpieczeństwo narodowe nie zostało jasno zdefiniowane w przepisach prawa w sposób rekomendowany w treści Zasady 2.

Niniejsze Zasady nie definiują pojęcia „interesu publicznego”. Zasada 10 zawiera listę kategorii informacji o szczególnym znaczeniu dla interesu publicznego, które powinny być pro-aktywnie publikowane i których ujawnienia nie powinno się odmawiać. Zasada 37 zawiera listę kategorii szkodliwego postępowania o szczególnym znaczeniu dla interesu publicznego, które urzędnicy publiczni mogą i powinni ujawniać bez strachu przed odwetem.

Przy ocenie ryzyka wystąpienia uszczerbku dla interesu publicznego wynikającego z ujawnienia należy uwzględnić możliwość ograniczenia rozmiarów takiego uszczerbku, w tym poprzez zastosowanie środków wymagających stosowne wydatkowanie środków pieniężnych. Poniżej przedstawiony został przykładowy katalog czynników, jakie należy uwzględnić oceniając, czy interes publiczny przemawiający za ujawnieniem przeważa nad ryzykiem wystąpienia uszczerbku:

- *czynniki przemawiające za ujawnieniem: można by rozsądnie oczekiwać, że ujawnienie: (a) promować będzie otwartą dyskusję na temat spraw publicznych, (b) rozszerzy zakres odpowiedzialności władzy publicznej, (c) stanowić będzie wkład do pozytywnej i świadomej debaty o ważnych kwestiach bądź*

budzących duże zainteresowanie zagadnieniach, (d) promować będzie skuteczny nadzór nad wydatkami publicznymi, (e) doprowadzi do ujawnienia uzasadnienia decyzji podjętej przez władzę publiczną, (f) wpłynie na ochronę środowiska, ujawni zagrożenia dla zdrowia bądź bezpieczeństwa publicznego, albo (h) doprowadzi do ujawnienia bądź pomoże ustanowić odpowiedzialność za naruszenia praw człowieka bądź międzynarodowego prawa humanitarnego.

- *czynniki przemawiające za nieujawnianiem: ujawnienie najprawdopodobniej wiązałoby się z realnym i możliwym do wskazania ryzykiem wystąpienia znaczącego uszczerbku dla uzasadnionego interesu bezpieczeństwa narodowego;*
- *czynniki bez znaczenia: można by rozsądnie oczekiwać, że ujawnienie (a) skutkowało będzie kompromitacją bądź utratą zaufania do władzy publicznej bądź urzędnika, bądź (b) osłabi partię polityczną albo ideologię.*

To, że ujawnienie mogłoby spowodować uszczerbek dla gospodarki jakiegoś kraju miałooby znaczenie przy ocenie zasadności odmowy ujawnienia informacji z uwagi na konieczność ochrony gospodarki narodowej, ale pozostaje bez znaczenia w kontekście przesłanki ochrony bezpieczeństwa narodowego.

Zasada 4: Ciążący na organie publicznym obowiązek wykazania zasadności wszelkich ograniczeń

- a Obowiązek wykazania zasadności wszelkich ograniczeń ciąży na organie publicznym zamierzającym odmówić ujawnienia informacji.
- b Prawo do informacji należy interpretować i stosować rozszerzająco, a wszelkie ograniczenia powinny być interpretowane zawężająco.
- c Aby uczynić zadość temu obowiązkowi, organ publiczny nie może ograniczyć się do wskazania, że istnieje ryzyko uszczerbku; organ ma obowiązek przedstawić szczególne, konkretne powody uzasadniające jego twierdzenia.

Komentarz: Każda osoba domagająca się dostępu do informacji powinna uzyskać uczciwą możliwość podważenia wskazanej podstawy oceny ryzyka w postępowaniu przed organem administracyjnym oraz sądowym, zgodnie z treścią Zasad 26 i 27.

- d Samo twierdzenie, np. sformułowane w postaci wydania przez ministra bądź innego urzędnika zaświadczenia, z którego treści wynika, że ujawnienie spowodowałoby uszczerbek dla bezpieczeństwa narodowego, nigdy nie może być uznane za rozstrzygające kwestię, której dotyczy.

Zasada 5: Brak wyjątków dla jakiegokolwiek organu publicznego

- a Żaden organ publiczny – sądowniczy, ustawodawczy, instytucja kontrolna, agencja wywiadowcza, siły zbrojne, policja, inne tajne służby, urzędy głowy państwa i rządu, oraz wszelkie jednostki organizacyjne wchodzące w skład powyższych – nie może zostać zwolniony z obowiązku spełnienia wymogów dotyczących ujawnienia informacji.
- b Nie można omówić udzielenia informacji ze względów bezpieczeństwa narodowego wyłącznie z uwagi na to, że informacje te zostały uzyskane przez państwo obce, organ międzyrządowy albo określony organ publiczny bądź jednostkę organizacyjną takiego organu bądź też udostępnione takim podmiotom.

Komentarz: W kontekście informacji uzyskanych przez państwo obce albo organ międzyrządowy – zob. Zasadę 9(a)(v).

Zasada 6: Dostęp organów kontrolnych do informacji

Wszystkie organy kontrolne, rzecznicze i odwoławcze, w tym sądy i instytucje sądownicze, powinny posiadać dostęp do wszystkich informacji, w tym dotyczących bezpieczeństwa narodowego, bez względu na ich klauzulę tajności, które mają znaczenie dla zdolności tych organów do wykonywania swoich obowiązków.

Komentarz: Reguły ustalone w tej Zasadzie zostały rozwinięte w Zasadzie 32. Niniejsza reguła nie odnosi się do ujawniania informacji opinii publicznej przez organy kontrolne. Organy kontrolne powinny zachować poufność wszelkich informacji, które zostały w uzasadniony sposób utajnione w zgodzie z niniejszymi Zasadami, zgodnie z treścią Zasady 35.

Zasada 7: Zasoby

Aby zapewnić przestrzeganie tych Zasad w praktyce, Państwa powinny udostępnić adekwatne zasoby i podejmować inne niezbędne działania, takie jak wydawanie regulacji i właściwe zarządzanie archiwami.

Zasada 8: Stany nadzwyczajne

W okresie istnienia stanu nadzwyczajnego zagrożenia dla życia narodu, który został oficjalnie i zgodnie z prawem ogłoszony zgodnie z prawem krajowym i międzynarodowym, państwo może uchylić się od wykonywania zobowiązań dotyczących prawa do pozyskiwania, otrzymywania, używania i przekazywania informacji wyłącznie w zakresie absolutnie niezbędnym ze względu na wymogi sytuacji i wyłącznie wtedy, gdy uchylenie takie zgodne jest z innymi zobowiązaniami tego państwa wynikającymi z prawa międzynarodowego oraz jeżeli nie wiąże się z jakimkolwiek rodzajem dyskryminacji.

Komentarz: Określone aspekty prawa do pozyskiwania, otrzymywania, używania i przekazywania informacji oraz idei są na tyle kluczowe dla korzystania z praw niepodlegających uchyleniu, które powinny być respektowane w każdym czasie, nawet w stanach nadzwyczajnych. Niewyłącznym przykładem informacji, które wykazywałyby się takimi cechami są niektóre bądź wszystkie informacje, o których mowa w Zasadzie 10.

Część II: Informacje, których ujawnienia można odmówić ze względów bezpieczeństwa narodowego, oraz informacje, które powinny zostać ujawnione

Zasada 9: Informacje, których ujawnienia można zasadnie odmówić

(a) Organy publiczne mogą ograniczyć przysługujące każdej osobie prawo dostępu do informacji ze względów bezpieczeństwa narodowego, jednakże wyłącznie pod warunkiem, że takie ograniczenia są zgodne z wszelkimi innymi postanowieniami niniejszych Zasad, informacje znajdują się w dyspozycji organu publicznego oraz można zaklasyfikować je do jednej z poniższych kategorii:

(i) Informacje dotyczące planów lub operacji obronnych bądź potencjału obronnego, aktualnych w takim okresie czasu, w jakim informacje te są użyteczne pod względem operacyjnym.

Komentarz: Wyrażenie „w takim okresie czasu, w jakim informacje są użyteczne pod względem operacyjnym” oznacza, że informacje te mogą należeć do ujawnienia w momencie, w którym nie mogą już posłużyć wrogom do poznania gotowości, potencjału czy też planów państwa.

(ii) Informacje dotyczące produkcji, możliwości bądź wykorzystania systemów uzbrojenia oraz innych systemów militarnych, w tym systemów komunikacji.

Komentarz: Wspomniane informacje obejmują dane technologiczne oraz wynalazki, a także informacje dotyczące produkcji, potencjału bądź wykorzystania. Informacje o liniach budżetu dla uzbrojenia i innych systemów militarnych powinny być publicznie dostępne. Zob.

Zasady 10C(3) i 10F. Dobrą praktyką krajów jest prowadzenie i publikowanie list kontrolnych uzbrojenia, zgodnie z rekomendacjami Traktatu o handlu bronią dotyczącymi broni konwencjonalnej. Dobrą praktyką jest również publikowanie informacji na temat uzbrojenia, wyposażenia czy liczebności oddziałów.

- (iii) Informacje na temat konkretnych środków zabezpieczających terytorium państwa, infrastrukturę o newralgicznym znaczeniu oraz kluczowe instytucje krajowe przed groźbami użycia bądź użyciem broni lub sabotażem, skuteczność których zależy od zachowania tajemnicy;

Komentarz: Określenie „Infrastruktura o newralgicznym znaczeniu” odnosi się do zasobów strategicznych, aktywów oraz systemów, fizycznych bądź wirtualnych, które są tak istotne dla państwa, że ich zniszczenie bądź niesprawność wpłynęłaby na pogorszenie bezpieczeństwa narodowego.

- (iv) Informacje odnoszące się do działań operacyjnych, źródeł i metod służb wywiadowczych bądź uzyskane w związku z nimi, w takim zakresie, w jakim dotyczą one kwestii bezpieczeństwa narodowego; oraz
- (v) Informacje dotyczące kwestii bezpieczeństwa narodowego, które zostały przekazane przez państwo obce bądź organ międzyrządowy z wyrażonym wprost zastrzeżeniem o konieczności zachowania ich w tajemnicy; oraz pozostała korespondencja dyplomatyczna, w takim stopniu, w jakim odnosi się ona do kwestii bezpieczeństwa narodowego.

Komentarz: Dobrą praktyką jest wyrażanie takich zastrzeżeń w formie pisemnej.

Komentarz: W takim zakresie, w jakim konkretne informacje dotyczące terroryzmu oraz środków zwalczania terroryzmu można zaklasyfikować do jednej z powyższych kategorii, przysługujące każdej osobie prawo dostępu do informacji może zostać ograniczone ze względów bezpieczeństwa narodowego zgodnie z tym postanowieniem i innymi postanowieniami Zasad. Jednocześnie, niektóre informacje dotyczące terroryzmu bądź zwalczania terroryzmu mogą mieć szczególne znaczenie dla interesu publicznego, zob. np. Zasady 10A, 10B, oraz 10H(1).

- (b) Dobrą praktyką prawa krajowego jest opracowanie zamkniętej listy kategorii informacji, które powinny zostać sformułowane co najmniej równie wąsko, jak kategorie wskazane powyżej.
- (c) Państwo może dodać do wspomnianej listy kategorii nową kategorię informacji, ale wyłącznie wówczas, gdy będzie ona wyraźnie określona i wąsko zdefiniowana a zachowanie poufności takich informacji jest konieczne dla ochrony uzasadnionego interesu bezpieczeństwa narodowego określonego w przepisach prawa, zgodnie z Zasadą 2(c). Proponując dodanie kategorii, państwo powinno wyjaśnić, w jaki sposób ujawnienie informacji mieszczącej się w danej kategorii skutkowałoby powstaniem uszczerbku dla bezpieczeństwa narodowego.

Zasada 10: Kategorie informacji, za ujawnieniem których przemawiają istotne przesłanki bądź nadrzędny interes

Niektóre kategorie informacji, w tym wymienione poniżej, są szczególnie istotne dla interesu publicznego, ze względu na ich znaczenie dla procesu demokratycznej kontroli i rządów prawa. W związku z tym istnieją istotne przesłanki – a w niektórych przypadkach nadrzędny imperatyw – przemawiające za koniecznością proaktywnego ujawnienia takich informacji opinii publicznej.

Dla informacji należących do następujących kategorii powinny istnieć co najmniej istotne przesłanki przemawiające za ich ujawnieniem; odmowa ich ujawnienia ze względów bezpieczeństwa narodowego możliwa jest jedynie w najbardziej wyjątkowych okolicznościach i powinna pozostawać w zgodzie z pozostałymi zasadami, dotyczyć ściśle ograniczonego czasu, oraz nastąpić wyłącznie na podstawie przepisów prawa i tylko wtedy, gdy nie ma uzasadnionego sposobu ograniczenia szkody, która związana byłaby z takim ujawnieniem. W przypadku pewnych podkategorii informacji, które zostały poniżej wskazane jako z natury podlegające nadrzêdnemu interesowi publicznemu nakazującemu ich ujawnienie, odmowa ujawnienia ze względów bezpieczeństwa narodowego nigdy nie znajdzie uzasadnienia.

a. Naruszenia międzynarodowych praw człowieka i prawa humanitarnego

- (1) Istnieje nadrzędny interes publiczny nakazujący ujawnienie informacji dotyczących rażących naruszeń praw człowieka i poważnych naruszeń międzynarodowego prawa humanitarnego, obejmujących przestępstwa określone w przepisach prawa międzynarodowego, oraz systematyczne i powszechne naruszenia praw do wolności osobistej i bezpieczeństwa. Niezależnie od okoliczności, nie można omówić udzielenia takich informacji ze względów bezpieczeństwa narodowego.
- (2) W przypadku informacji dotyczących innych naruszeń praw człowieka bądź przepisów prawa humanitarnego, istnieją istotne przesłanki przemawiające za ich ujawnieniem; niezależnie od okoliczności, niedopuszczalna jest odmowa udzielenia takich informacji ze względów bezpieczeństwa narodowego, która uniemożliwiłaby pociągnięcie do odpowiedzialności osób winnych naruszeń bądź pozbawiłaby ofiarę dostępu do skutecznego środka prawnego.
- (3) Jeżeli państwo przechodzi okres transformacji i obowiązuje w nim typowa dla tego okresu sprawiedliwość okresu przejściowego, co nakłada na państwo obowiązek szczególnej dbałości o realizację takich wartości jak prawda, sprawiedliwość, zadośćuczynienie oraz zapobieżenia ponownym naruszeniom prawa, istnieje wówczas nadrzędny interes publiczny nakazujący ujawnienie ogółowi społeczeństwa informacji

dotyczących naruszeń praw człowieka popełnionych przez poprzedni reżim. Rząd przejmujący władzę po upadku reżimu powinien niezwłocznie przystąpić do zabezpieczenia i zachowania w stanie nienaruszonym a następnie natychmiastowego ujawnienia wszelkich materiałów zawierających informacje, które poprzedni rząd ukrywał.

Komentarz: Zob. Zasada 21(c) dotycząca obowiązku poszukiwania bądź odtwarzania informacji o naruszeniach praw człowieka.

- (4) W sytuacji, w której fakt wystąpienia naruszeń jest podważany bądź domniemywany i nie został jeszcze potwierdzony, Zasada ta odnosi się do informacji, które same bądź w zestawieniu z innymi informacjami, pozwoliłyby dotrzeć do prawdy dotyczącej rzekomych naruszeń.
- (5) Zasada ta dotyczy informacji o naruszeniach, które już nastąpiły bądź mają aktualnie miejsce, bez względu na to, czy zostały popełnione przez państwo, które jest w ich posiadaniu bądź przez inne podmioty.
- (6) Informacje dotyczące naruszeń, do których odnosi się ta Zasada, obejmują m.in.:
 - (a) Pełny opis działań bądź zaniechań, które stanowią naruszenia, oraz wszelkie dotyczące ich rejestry, jak również daty i okoliczności, w których nastąpiły oraz, o ile dotyczy, miejsce przetrzymywania osób zaginionych bądź szczątków ludzkich.
 - (b) Tożsamość wszystkich ofiar – o ile nie narusza to praw ofiar, ich krewnych i świadków, w tym prawa do prywatności; a także zbiorcze, bądź w inny sposób zanonimizowane dane dotyczące liczby i cech charakterystycznych ofiar, które mogłyby posłużyć do zagwarantowania ochrony praw człowieka.

Komentarz: Nazwiska oraz inne dane osobowe ofiar, ich krewnych i świadków mogą zostać zachowane w tajemnicy w takim zakresie, w jakim jest to konieczne do zapobieżenia wyrządzeniu ofiarom dodatkowych krzywd, pod warunkiem że osoby zainteresowane – a w przypadku osoby zmarłej, członkowie rodziny takiej osoby – zwrócą się z wyraźną i dobrowolnie wyrażoną prośbą o ich nieujawnianie, albo gdy nieujawnianie takie jest zgodne z życzeniem danej osoby bądź konkretnymi życzeniami grup szczególnie narażonych na naruszenia. W przypadku ofiar przemocy seksualnej wymagana jest ich wyrażona wprost zgoda na ujawnienie imion i nazwisk oraz innych danych osobowych. Nie należy ujawniać publicznie tożsamości ofiar, które są dziećmi (nie ukończyły 18. roku życia). Jednakże, interpretując tę Zasadę należy pamiętać, że władze publiczne w wielu krajach w różnych okresach historycznych próbowały ukryć przed opinią publiczną naruszenia praw człowieka, powołując się na prawo do prywatności, również tych

osób, których prawa są bądź były rażąco naruszane, bez uwzględnienia rzeczywistych pragnień osób poszkodowanych. Zastrzeżenia te nie powinny jednak stać na przeszkodzie publikacji zbiorczych bądź w inny sposób zanonimizowanych danych.

(c) Nazwy instytucji i osób, które dopuściły się naruszeń bądź w inny sposób były odpowiedzialne za naruszenia, oraz ogólniej rzecz ujmując, jakichkolwiek jednostek sektora bezpieczeństwa obecnych przy naruszeniach, bądź w inny sposób w nie zamieszanych, oraz ich przełożonych i dowódców, jak również informacje dotyczące zakresu ich dowodzenia i kontroli.

(d) Informacje dotyczące przyczyn naruszeń oraz faktu niezapobieżenia naruszeniom.

b. Gwarancje przestrzegania prawa do wolności i bezpieczeństwa osoby, zapobiegania torturom i innym przypadkom złego traktowania oraz prawa do życia

Informacje, do których odnosi się niniejsza Zasada, obejmują m.in.:

(1) Przepisy prawa i regulacje, które sankcjonują pozbawianie ludzkiego życia przez państwo, przepisy prawa i regulacje dotyczące pozbawiania wolności, w tym odnoszące się do przyczyn, procedur, transferu, traktowania czy warunków pozbawienia wolności osób poszkodowanych, w tym metod przesłuchań. Istnieje nadrzędny interes publiczny nakazujący ujawnienie takich przepisów prawa i regulacji.

Komentarz: W rozumieniu Zasady 10 „Przepisy prawa i regulacje” obejmują wszelkie akty prawne o randze ustawowej i akty prawa wykonawczego, ustawy, rozporządzenia i zarządzenia oraz dekrety czy zarządzenia wykonawcze prezydenta, premiera, ministrów oraz innych organów publicznych oraz orzeczenia sądowe, które mają moc prawa. „Przepisy prawa i regulacje” obejmują wszelkie normy i wykładnie prawa, które urzędnicy władzy wykonawczej traktują jako obowiązujące. Pozbawienie wolności obejmuje wszelkie formy aresztu, detencji, uwięzienia i internowania.

(2) Lokalizacja administrowanych przez państwo bądź w imieniu państwa placówek, w których przetrzymywane są osoby pozbawione wolności, oraz tożsamość i zarzuty skierowane przeciwko wszystkim osobom pozbawionym wolności, również w okresie trwania konfliktu zbrojnego, oraz przyczyny ich zatrzymania.

(3) Informacje dotyczące śmierci osoby pozbawionej wolności oraz informacje dotyczące pozbawienia życia w innych okolicznościach, za które odpowiada państwo, w tym tożsamości osoby zabitej bądź osób zabitych, okoliczności ich śmierci oraz lokalizacji szczątków.

Komentarz: W żadnym przypadku odmowa ujawnienia informacji ze względów bezpieczeństwa narodowego nie może prowadzić do potajemnego pozbawienia wolności oso-

by bądź utworzenia lub prowadzenia więzień lub wykonania potajemnych egzekucji. Niezależnie od okoliczności, państwo nie może ukrywać bądź odmawiać udzielenia informacji na temat losu bądź miejsca pobytu osoby pozbawionej wolności przez państwo, za zgodą państwa, przy jego wsparciu bądź aprobachie przed członkami rodziny takiej osoby, bądź innymi osobami, które posiadają uzasadniony interes dotyczący dobra tej osoby.

Dopuszczalna jest odmowa ujawnienia opinii publicznej imion i nazwisk oraz innych danych osobowych osób, które zmarły w warunkach pozbawienia wolności oraz których śmierć spowodowana została przez przedstawicieli państwa, w takim zakresie w jakim jest to konieczne dla ochrony ich prawa do prywatności, jeżeli osoby zainteresowane bądź członkowie ich rodzin (w przypadku osób nieżyjących), zwrócą się z wyraźną i dobrowolnie wyrażoną prośbą o ich nieujawnianie, i jeżeli taka odmowa ujawnienia nie stoi, w inny sposób, w sprzeczności z prawami człowieka. Tożsamość dzieci, które zostały pozbawione wolności, nie powinna zostać ujawniana opinii publicznej. Zastrzeżenia te nie powinny jednak stać na przeszkodzie publikacji zbiorczych bądź w inny sposób zanonimizowanych danych.

c. Struktury i uprawnienia władzy publicznej

Informacje dotyczące naruszeń, do których odnosi się niniejsza Zasada, obejmują m.in.:

- (1) Istnienie jakichkolwiek organów wojskowych, policyjnych, bezpieczeństwa i wywiadowczych oraz ich jednostek organizacyjnych.
- (2) Przepisy prawa i regulacje, którym podlegają wspomniane organy oraz ich organy kontrolne a także wewnętrzne mechanizmy rozliczalności oraz imiona i nazwiska funkcjonariuszy, którzy kierują takimi organami.
- (3) Informacje potrzebne do oceny i kontroli wydatkowania funduszy publicznych obejmujące budżety całościowe brutto, najważniejsze linie budżetu oraz podstawowe informacje dotyczące wydatkowania w takich organach.
- (4) Istnienie i warunki zawartych umów dwu- i wielostronnych oraz najważniejsze zobowiązania międzynarodowe państwa dotyczące kwestii bezpieczeństwa narodowego.

d. Decyzje o użyciu siły zbrojnej bądź nabyciu broni masowego rażenia

- (1) Informacje, do których odnosi się ta Zasada, obejmują m.in. informacje, na podstawie których podejmowana jest decyzja o użyciu oddziałów bojowych bądź podjęciu innych działań zbrojnych, w tym potwierdzenie faktu podjęcia takich działań, ich ogólny rozmiar i zakres oraz wyjaśnienie przyczyn, dla których zostały podjęte, jak również jakiegokolwiek informacje, które potwierdzają,

że argument wskazany jako uzasadnienie działań przed opinią publiczną był błędny.

Komentarz: Odniesienie do „ogólnego” rozmiaru działań oraz ich zakresu uwzględnia fakt, że, co do zasady, powinna istnieć możliwość zaspokojenia szczególnego interesu publicznego uzasadniającego dostęp do informacji, na podstawie których podjęta została decyzja o użyciu oddziałów bojowych, bez konieczności ujawniania wszystkich szczegółów dotyczących aspektów operacyjnych wspomnianej akcji zbrojnej (zob. Zasada 9).

- (2) Fakt posiadania bądź nabycia przez państwo broni jądrowej lub innej broni masowego rażenia – choć niekoniecznie szczegółowe dane na temat jej produkcji bądź możliwości operacyjnych – stanowi kwestię nadrzędnego interesu publicznego i nie powinien być utrzymywany w tajemnicy.

Komentarz: Niniejsza zasada cząstkowa nie powinna być interpretowana jako wyraz aprobaty dla nabywania takiej broni.

e. Inwigilacja

- (1) Całościowe ramy prawne dotyczące wszelkiego rodzaju inwigilacji, jak również procedur autoryzacji inwigilacji, wybierania obiektów inwigilacji oraz wykorzystywania, wymiany, przechowywania i niszczenia przechwyconych materiałów, powinny być dostępne dla opinii publicznej.

Komentarz: Wspomniane informacje obejmują: (a) przepisy prawa regulujące wszelkie formy inwigilacji, zarówno tajne jak i jawne, obejmujące pośrednie metody inwigilacji takie jak profilowanie i eksploracja danych oraz rodzaje środków inwigilacji, które mogą zostać użyte; (b) dopuszczalne cele inwigilacji; (c) „próg podejrzeń”, który musi zostać osiągnięty, aby można było podjąć bądź kontynuować inwigilację; (d) ograniczenia dotyczące terminów stosowania środków inwigilacji; (e) procedury autoryzacji i weryfikacji stosowania takich środków; (f) rodzaje danych osobowych, które mogą być gromadzone lub przetwarzane dla celów bezpieczeństwa narodowego; oraz (g) kryteria odnoszące się do wykorzystania, zatrzymania, usunięcia bądź przeniesienia takich danych.

- (2) Opinia publiczna powinna mieć również dostęp do informacji dotyczących podmiotów upoważnionych do prowadzenia inwigilacji oraz danych statystycznych na temat jej stosowania.

Komentarz: Informacje te obejmują tożsamość każdego podmiotu władzy publicznej, który w danym roku otrzymuje specjalne upoważnienie do prowadzenia konkretnej inwigilacji; liczbę upoważnień do prowadzenia inwigilacji przyznawanych co roku

każdemu takiemu podmiotowi; najbardziej aktualne informacje dotyczące liczby osób oraz egzemplarzy korespondencji podlegającej inwigilacji w każdym roku; oraz faktu prowadzenia inwigilacji bez specjalnego upoważnienia, a jeżeli taki przypadek wystąpił – wskazanie podmiotu władza publicznej, który prowadził inwigilację bez upoważnienia.

Prawo opinii publicznej do informacji nie musi obejmować przypadki i szczegóły operacyjne inwigilacji prowadzonej zgodnie z prawem i zobowiązaniami wynikającymi z praw człowieka. Takie informacje mogą być nieujawnianie opinii publicznej oraz obiektom inwigilacji co najmniej do czasu zakończenia inwigilacji.

- (3) Ponadto, opinia publiczna powinna być w pełni informowania o fakcie przeprowadzenia niezgodnej z prawem inwigilacji.

Informacje dotyczące inwigilacji należy ujawniać w sposób możliwie najmniej naruszający prawo do prywatności osób podlegających inwigilacji.

- (4) Wspomniane Zasady odnoszą się do prawa opinii publicznej do informacji i pozostają bez uszczerbku dla dodatkowych materialnych i proceduralnych uprawnień jednostek, które były poddawane inwigilacji, bądź wyrażają takie przekonanie.

Komentarz: Dobrą praktyką organów publicznych jest wymóg informowania osób poddanych tajnej inwigilacji, w takim zakresie, w jakim nie zagrozi to trwającym czynnościom, źródłom lub metodom operacyjnym. Przekazywane w taki sposób informacje powinny co najmniej dotyczyć rodzaju zastosowanego środka, czasu jego stosowania oraz wskazywać organ, który udzielił upoważnienia do jego zastosowania.

- (5) Wskazane w niniejszej Zasadzie istotne przesłanki przemawiające za ujawnieniem informacji nie dotyczą informacji, które odnoszą się wyłącznie do inwigilacji działalności obcych rządów.

Komentarz: Informacje uzyskane dzięki tajnej inwigilacji, w tym dotyczącej działalności obcych rządów, powinny podlegać ujawnieniu w okolicznościach opisanych w Zasadzie 10A.

f. Informacje finansowe

Informacje, do których odnosi się niniejsza Zasada, obejmują informacje wystarczające dla zrozumienia przez opinię publiczną kwestii finansowych dotyczących sektora bezpieczeństwa, w tym reguł regulujących finanse sektora bezpieczeństwa. Do wspomnianych informacji należą m.in.:

- (1) Budżety ministerialne i agencyjne z wyszczególnionymi pozycjami;

- (2) Sprawozdania finansowe sporządzane na koniec roku z wyszczególnionymi pozycjami;
- (3) Zasady zarządzania finansami i mechanizmy kontrolne;
- (4) Zasady dotyczące zamówień; oraz
- (5) Sprawozdania sporządzane przez naczelne instytucje nadzorcze i inne organy odpowiedzialne za kontrolę aspektów finansowych sektora bezpieczeństwa, w tym podsumowania utajnionych części takich sprawozdań.

g. Odpowiedzialność za naruszenia konstytucji i ustaw oraz inne przypadki nadużycia władzy

Zasady niniejsze obejmują informacje dotyczące istnienia, charakteru i skali naruszeń konstytucji i aktów ustawowych oraz innych przypadków nadużycia władzy przez organy publiczne lub funkcjonariuszy publicznych.

h. Zdrowie publiczne, bezpieczeństwo publiczne bądź środowisko

Informacje, do których odnosi się ta Zasada, obejmują m.in.:

- (1) W sytuacji nieuchronnego bądź rzeczywistego zagrożenia dla zdrowia publicznego, bezpieczeństwa publicznego bądź środowiska – wszelkie informacje, które mogłyby umożliwić opinii publicznej poznanie zagrożenia i podjęcie kroków zmierzających do zapobieżeniu lub ograniczeniu szkód wywołanych przez zagrożenie, bez względu na to, czy zagrożenie wynika z przyczyn naturalnych, czy też powstało na skutek działalności człowieka, w tym działań państwa bądź firm prywatnych.
- (2) Inne informacje, regularnie uaktualniane, dotyczące wydobywania surowców naturalnych, zanieczyszczenia oraz inwentaryzacji emisji, wpływu na środowisko planowanych lub prowadzonych robót publicznych o znacznych rozmiarach bądź wydobywania surowców oraz oceny ryzyka i planów zarządzania dotyczących szczególnie niebezpiecznych obiektów.

Część III.A: Zasady dotyczące utajniania i odtajniania informacji

Zasada 11: Obowiązek uzasadnienia utajniania informacji

- a Niezależnie do tego, czy państwo stosuje formalny proces utajniania, organy publiczne zobowiązane są do podania powodów utajnienia informacji.

Komentarz: „Utajnienie” jest procesem w trakcie którego materiały zawierające informacje wrażliwe podlegają klasyfikacji i zaopatrzone są w klauzulę określającą zakres osób, którym informacje zostaną udostępnione oraz sposób postępowania z informacjami. Dobrą praktyką jest wprowadzenie formalnego systemu utajniania, co pozwoli ograniczyć arbitralność procesu i zapobiegać będzie zbyt częstym odmowom udzielenia dostępu do informacji.

- b Uzasadnienie powinno wskazywać wąską kategorię informacji, odpowiadającą jednej z kategorii wymienionych w Zasadzie 9, do której należy utajniana informacja, a także opisywać uszczerbek, jaki może wynikać z ujawnienia, w tym jego rozmiary oraz prawdopodobieństwo wystąpienia.
- c Jeżeli stosowane są klauzule tajności, powinny odpowiadać rozmiarowi i prawdopodobieństwu wystąpienia uszczerbku określonego w konkretnej jurysdykcji.
- d Jeżeli informacje zostały utajnione, (i) na materiałach powinno zostać umieszczone oznaczenie ochronne wskazujące na rodzaj klauzuli tajności oraz maksymalny okres utajnienia, oraz (ii) należy dołączyć do informacji oświadczenie uzasadniające konieczność utajnienia z użyciem danej klauzuli tajności na taki okres.

Komentarz: Zalecenie dotyczące sporządzenia oświadczenia uzasadniającego każdą decyzję o utajnieniu skłania urzędników do zwrócenia uwagi na konkretny uszczerbek, jaki wynikałby z ujawnienia oraz ułatwia proces odtajnienia i ujawnienia. Oznaczanie poszczególnych ustępów w treści dokumentu ułatwia ponadto zachowanie konsekwencji podczas ujawniania jawnych części dokumentów.

Zasada 12: Publiczny dostęp do reguł utajniania

- a Opinia publiczna powinna posiadać możliwość wypowiedzenia się w kwestii procedur i standardów dotyczących utajniania przed ich wejściem w życie.
- b Opinia publiczna powinna posiadać dostęp do tekstów procedur i standardów dotyczących utajniania informacji.

Zasada 13: Kompetencja do utajnienia

- a Decyzje o utajnieniu informacji podejmować mogą wyłącznie konkretnie upoważnieni bądź wskazani w przepisach prawa urzędnicy. W sytuacji, gdy urzędnik, który nie został w powyższy sposób wskazany uzna, że informacje należy utajnić, będą one uznawane za utajnione przez krótki i określony okres czasu, niezbędny wskazanemu urzędnikowi na ocenę rekomendacji dotyczącej konieczności utajnienia.

Komentarz: W sytuacji braku [ustawowych] przepisów prawa dotyczących kompetencji do utajniania, dobrą praktyką jest co najmniej powierzenie takiej kompetencji w rozporządzeniu.

- b Tożsamość osoby odpowiedzialnej za wydanie decyzji o utajnieniu powinna zostać wskazana w dokumencie, albo określona w sposób umożliwiający ustalenie danych takiej osoby, chyba że istnieją przekonujące powody uzasadniające nieujawnianie tożsamości takiej osoby.
- c Urzędnicy wskazani w przepisach prawa powinni przekazywać swoje upoważnienie do utajniania możliwie najwęższemu – z administracyjnego punktu widzenia – gronu podwładnych zajmujących stanowiska o wyższym poziomie starszeństwa.

Komentarz: Dobrą praktyką jest publikowanie informacji na temat liczby osób upoważnionych do utajniania informacji oraz liczby osób posiadających dostęp do informacji niejawnych.

Zasada 14: Ułatwianie wewnętrznego kwestionowania utajnienia

Funkcjonariusze publiczni, w tym osoby związane z sektorem bezpieczeństwa, którzy uznają, że dana informacja została błędnie utajniona albo oznaczona niewłaściwą klauzulą tajności mogą zakwestionować decyzję o utajnieniu takiej informacji.

Komentarz: Personel sektora bezpieczeństwa zaliczany jest do grupy osób, które należy szczególnie zachęcać do kwestionowania decyzji o utajnieniu z uwagi na głęboko zakorzenione w tajnych służbach kultury tajności, ze względu na fakt, że w większości krajów nie ustanowiono bądź wskazano niezależnego organu, do którego personel tajnych służb mógłby zgłaszać skargi, a także dlatego, iż kary za [nieuprawnione] ujawnienie informacji niejawnych są często bardziej surowe niż kary za ujawnienie innego rodzaju informacji.

Zasada 15: Obowiązek zabezpieczenia i przechowywania informacji dotyczących bezpieczeństwa narodowego oraz zarządzania takimi informacjami

- a Organy publiczne zobowiązane są do zabezpieczenia i przechowywania informacji dotyczących bezpieczeństwa narodowego oraz zarządzania takimi informacjami zgodnie ze standardami międzynarodowymi.¹ Informacje mogą zostać wyłączone spod rygoru zabezpieczenia, przechowywania i zarządzania wyłącznie na mocy przepisów prawa.
- b Informacje powinny być należycie przechowywane. Zbiory danych powinny być spójne, przejrzyste (na tyle, na ile jest to możliwe bez ujawnienia zasadnie utajnionych informacji) oraz kompleksowe – tak, aby złożenie konkretnego wniosku o udzielenie dostępu skutkowało zlokalizowaniem wszystkich odpowiednich informacji nawet w przypadku ich nieujawnienia.
- c Wszystkie organy publiczne powinny utworzyć i upublicznić – oraz okresowo weryfikować i uaktualniać – szczegółowy i dokładny wykaz posiadanych materiałów niejawnych; obowiązek ten nie dotyczy wszelkich szczególnych dokumentów, których samo istnienie można zasadnie utrzymywać w tajemnicy zgodnie z postanowieniami Zasady 19.

Komentarz: Dobrą praktyką jest coroczne uaktualnianie takich wykazów.

¹ Należą do nich: *Zasad dostępu do archiwów* Międzynarodowej Rady Archiwów (International Council on Archives, ICA) z 2012 r.; *Powszechna deklaracja o archiwach* ICA z 2010 r. (przyjęta przez UNESCO); *Rekomendacja nr R (2000) 13 Rady Europy o europejskiej polityce dostępu do archiwów z 2000 r.*; *Archival policies in the protection of human rights*, raport z 2009 r. autorstwa Antonio González Quintana z ICA, stanowiący zaktualizowaną i uzupełnioną wersję raportu UNESCO i Międzynarodowej Rady Archiwów z 1995 r., dotyczący zarządzania archiwami służb bezpieczeństwa w państwach, w których funkcjonowały represyjne reżimy.

Zasada 16: Długość terminów utajnienia

- a Nieujawnianie informacji ze względów bezpieczeństwa narodowego może trwać tak długo, jak długo jest to niezbędne do ochrony uzasadnionego interesu bezpieczeństwa narodowego. Decyzje o odmowie ujawnienia informacji należy okresowo weryfikować po to, aby zapewnić zachowanie niniejszej Zasady.

Komentarz: Dobrą praktyką jest ustanowienie ustawowego wymogu weryfikacji, która przeprowadzana musi być co najmniej raz na pięć lat. W niektórych krajach należy ustalić krótsze okresy weryfikacji.

- b Podmiot utajniający powinien wskazać datę, przesłanki bądź warunek, po którego spełnieniu okres utajnienia zakończy się.

Komentarz: Dobrą praktyką jest okresowe weryfikowanie terminu, opisu przesłanek bądź warunków zakończenia okresu utajnienia.

- c Żadna informacja nie może pozostać utajniona bezterminowo. Domyślna, maksymalna długość okresu utajnienia ze względów bezpieczeństwa narodowego powinna zostać ustalona w przepisach prawa.
- d Informacje mogą pozostać utajnione przez okres dłuższy niż taki domyślny termin utajnienia wyłącznie w wyjątkowych okolicznościach, na mocy nowej decyzji o odmowie ich ujawnienia podjętej przez innego decydenta i ustanawiającej zmieniony termin.

Zasada 17: Procedury odtajniania

- a Przepisy krajowe powinny nakładać na władzę publiczną obowiązek koordynowania, nadzorowania i wdrażania rządowych działań odtajnających, w tym konsolidowania i regularnego aktualizowania wytycznych dotyczących odtajniania.
- b Należy ustanowić procedury służące określeniu, które informacje niejawne istotne dla interesu publicznego mają podlegać odtajnieniu w pierwszej kolejności. Jeżeli informacje istotne dla interesu publicznego, w tym informacje zaliczane do kategorii wymienionych w Zasadzie 10, zostaną utajnione z uwagi na ich wyjątkowe znaczenie, ich odtajnienie powinno nastąpić tak szybko, jak tylko jest to możliwe.
- c Prawo krajowe powinno zawierać procedury masowego odtajniania (obejmującego wszystkie lub przykładowe dokumenty z danej kategorii).

- d Prawo krajowe powinno określać oznaczone terminy automatycznego odtajnienia dla poszczególnych kategorii informacji niejawnych. Aby zminimalizować obciążenie związane z odtajnianiem, wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, materiały powinny podlegać automatycznemu odtajnieniu bez konieczności przeprowadzania weryfikacji.
- e Prawo krajowe powinno ustanowić dostępną publicznie procedurę wnioskowania o odtajnienie dokumentów.
- f Odtajnione dokumenty, w tym te, które zostały odtajnione przez sądy, instytucje sądownicze oraz innego rodzaju organy kontrolne, rzecznicze i odwoławcze powinny być pro-aktywnie ujawniane bądź upubliczniane w inny sposób (np. w drodze harmonizacji z przepisami regulującymi archiwa krajowe lub dostęp do informacji).

Komentarz: Niniejsza Zasada pozostaje bez uszczerbku dla zastrzeżenia dotyczącego innych przesłanek odmowy ujawnienia wskazanych w akapicie piętnastym Preambuły.

Komentarz: Dodatkowe dobre praktyki obejmują:

- *regularną analizę możliwości zastosowania nowych technologii w procesie odtajniania; oraz*
- *regularne konsultacje z osobami posiadającymi wiedzę i doświadczenie zawodowe dotyczące procesu ustanawiania priorytetów odtajniania informacji, w tym zarówno automatycznego, jak i masowego odtajniania.*

Część III.B: Reguły postępowania z wnioskami o przekazanie informacji

Zasada 18: Obowiązek rozważenia wniosku także w sytuacji utajnienia informacji

Fakt uprzedniego utajnienia informacji nie ma decydującego znaczenia dla ustalenia sposobu odpowiedzi na wniosek o przekazanie informacji. Bez względu na powyższą okoliczność, organ publiczny dysponujący wnioskowaną informacją powinien rozważyć wniosek zgodnie z niniejszymi Zasadami.

Zasada 19: Obowiązek poinformowania o posiadaniu bądź nieposiadaniu informacji

- a Po otrzymaniu wniosku o przekazanie informacji organ publiczny powinien stwierdzić, czy wnioskowana informacja znajduje się w jego dyspozycji.
- b Jeżeli dana jurysdykcja dopuszcza – w nadzwyczajnych okolicznościach, zgodnie z treścią Zasady 3 – utajnienie faktu istnienia bądź nieistnienia danej informacji, wówczas odmowa stwierdzenia istnienia bądź nieistnienia takiej informacji, wydana w odpowiedzi na złożony wniosek, powinna zawierać uzasadnienie wskazujące, że samo stwierdzenie istnienia bądź nieistnienia tej informacji skutkowałoby powstaniem ryzyka wystąpienia uszczerbku dla określonej kategorii informacji wskazanej w ustawie bądź akcie wykonawczym, która wymaga szczególnego traktowania.

Zasada 20: Obowiązek pisemnego uzasadnienia odmowy przekazania informacji

- a Jeżeli organ publiczny oddali wniosek o przekazanie informacji w całości bądź w części, powinien wskazać na piśmie, w określonym przepisami prawa terminie na odpowiedź na wniosek o przekazanie informacji, szczegółowe powody swojej decyzji, które muszą pozostawać w zgodzie z Zasadami 3 i 9.

Komentarz: Jeżeli chodzi o wymóg, zgodnie z którym termin na udzielenie odpowiedzi musi wynikać z przepisów prawa, zobacz Zasadę 25.

- b Organ powinien ponadto udostępnić wnioskodawcy wystarczające informacje na temat urzędników, którzy zatwierdzili utajnienie informacji i procesu ich utajnienia, chyba że udostępnienie takich informacji samo w sobie skutkowałoby ujawnieniem informacji niejawnych. Organ powinien też poinformować wnioskodawcę o trybie odwoławczym, umożliwiającym zbadanie zgodności z prawem decyzji o odmowie ujawnienia informacji.

Zasada 21: Obowiązek odzyskania bądź odtworzenia utraconych informacji

W sytuacji, w której organ publiczny nie jest w stanie zlokalizować wnioskowanej informacji a materiały zawierające tę informację miały być przechowywane, zbierane albo wytwarzane, organ powinien podjąć odpowiednie działania zmierzające do odzyskania bądź odtworzenia utraconych informacji przeznaczonych do ewentualnego ujawnienia wnioskodawcy.

Komentarz: Niniejsza Zasada stosowana jest bez względu na przyczynę braku możliwości odnalezienia informacji, np. w przypadku, gdy wnioskowane informacje nie zostały nigdy zebrane, uległy zniszczeniu albo ich zlokalizowanie jest niemożliwe.

- a Przedstawiciel organu publicznego powinien zostać zobowiązany do wskazania, pod przysięgą i w rozsądnym terminie ustawowym, wszystkich procedur wszczętych w celu odzyskania bądź odtworzenia utraconych informacji w sposób umożliwiający poddanie takich procedur kontroli sądowej.

Komentarz: Jeżeli informacja, obowiązek przechowywania której wynika z przepisów prawa nie może zostać odnaleziona, sprawa powinna zostać przekazana do wyjaśnienia policji albo organom administracyjnym. Wyniki postępowania wyjaśniającego należy upublicznić.

- b Obowiązek odzyskania bądź odtworzenia utraconych informacji jest szczególnie wyraźny w sytuacji, gdy: (i) informacje dotyczą zarzutów rażących bądź systematycznych naruszeń praw człowieka, lub (ii) dotyczą okresu transformacji ustroju dopuszczającego się powszechnych naruszeń praw człowieka w ustrój sprawujący władzę w demokratyczny sposób.

Zasada 22: Obowiązek ujawnienia części dokumentów

Wyjątki od zasady ujawniania dotyczą wyłącznie określonych informacji, a nie całych dokumentów bądź innych materiałów. Odmowa ujawnienia może dotyczyć tylko określonych informacji, w stosunku do których wykazano zasadność ograniczenia jawności („informacji o wyłączonej jawności”). Jeżeli dany dokument zawiera zarówno informacje o wyłączonej jawności, jak i te, których jawność nie została wyłączona, organy publiczne zobowiązane są do oddzielenia i ujawnienia informacji, których jawność nie została wyłączona.

Zasada 23: Obowiązek identyfikacji informacji, których ujawnienia odmówiono

Organ publiczny, w którego dyspozycji znajdują się informacje, której ujawnienia odmówił, powinien opisać takie informacje w możliwie szczegółowy sposób. Organ powinien co najmniej ujawnić ilość informacji, których ujawnienia odmawia, np. poprzez wskazanie orientacyjnej liczby stron.

Zasada 24: Obowiązek dostarczania informacji w dostępnych formatach

O tyle, o ile to możliwe, organy publiczne powinny dostarczyć informacje w formacie preferowanym przez wnioskodawcę.

Komentarz: Z niniejszej Zasady wynika m.in. zobowiązanie organów publicznych do podjęcia właściwych działań, które umożliwią udostępnienie informacji osobom z niepełnosprawnościami

mi w formacie i z wykorzystaniem technologii odpowiedniej dla takich osób, a także w odpowiednim czasie i bez dodatkowych kosztów, zgodnie z postanowieniami Konwencji ONZ o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami.

Zasada 25: Terminy na rozpatrzenie wniosków o przekazanie informacji

- a Terminy na rozpatrzenie wniosków, w tym na zbadanie ich zasadności materialnej, weryfikację wewnętrzną, wydanie decyzji przez niezależny organ (o ile taki istnieje), a także przeprowadzenie kontroli sądowej powinny wynikać z przepisów prawa. Terminy takie powinny być tak krótkie, jak tylko jest to możliwe z praktycznego punktu widzenia.

Komentarz: Zgodnie z wymogami ustanowionymi w większości przepisów prawa o dostępie do informacji, uznaje się za dobrą praktykę ustanowienie terminu na udzielenie merytorycznej odpowiedzi na wniosek o maksymalnej długości dwudziestu dni roboczych. Jeżeli terminy na rozpatrzenie wniosków nie zostały ustanowione przepisami prawa, w przypadku standardowego wniosku termin nie powinien być dłuższy niż 30 dni. Przepisy prawa mogą ustanawiać terminy o odmiennej długości uwzględniające inne objętości i poziomy złożoności i wrażliwości dokumentów.

- b W sytuacji, w której wykazano potrzebę pilnego udostępnienia informacji, np. w przypadku, gdy przekazanie informacji jest niezbędne w celu ochrony życia bądź wolności osoby, obowiązywać powinny terminy skrócone.

Zasada 26: Prawo do kontroli decyzji o odmowie ujawnienie informacji

- a Wnioskodawca uprawniony jest do bezzwłocznej i przystępnej cenowo kontroli decyzji o odmowie ujawnienia informacji bądź kwestii powiązanych z wnioskiem przeprowadzonej przez niezależny organ.

Komentarz: Odmowa może oznaczać wyrażoną wprost albo dorozumianą odmowę. W zakres kontroli niezależnego organu wchodzi m.in. opłaty, ramy czasowe i format.

- b Niezależny organ powinien posiadać kompetencje i zasoby niezbędne do zapewnienia skutecznej kontroli, w tym nieograniczony dostęp do wszystkich istotnych informacji, nawet utajnionych.
- c Obywatele powinni mieć możliwość wszczęcia niezależnej i skutecznej kontroli sądowej dotyczącej wszystkich istotnych kwestii. Kontrola taka powinna być przeprowadzana przez właściwy sąd bądź właściwą instytucję sądowniczą.
- d Orzeczenie sądu stwierdzające zasadność odmowy ujawnienia informacji powinno zostać upublicznione w formie pisemnej i zawierać uzasadnienie odnoszące się do konkretnej sprawy oraz analizę prawną, z wyłączeniem sytuacji, w której zaistnieją wyjątkowe okoliczności, zgodnie z treścią Zasady 3.

Część IV: Aspekty sądowe bezpieczeństwa narodowego i prawa do informacji

Zasada 27: Zasada ogólnego nadzoru sądowego

- a Powoływanie się na względy bezpieczeństwa narodowego nie może mieć na celu osłabienia fundamentalnego prawa do rzetelnego procesu przed właściwą, niezawisłą i bezstronną instytucją sądowniczą powołaną z mocy prawa.
- b Jeżeli organ publiczny domaga się w postępowaniu sądowym stwierdzenia braku możliwości ujawnienia informacji ze względów bezpieczeństwa narodowego, sąd powinien mieć możliwość przeanalizowania informacji w celu stwierdzenia, czy odmowa ujawnienia informacji jest uzasadniona. Sąd nie powinien rutynowo odrzucać sprzeciwu [wobec odmowy ujawnienia informacji] bez zapoznania się z informacjami objętymi odmową.

Komentarz: Zgodnie z Zasadą 4(d) sąd nie powinien polegać na streszczeniach bądź oficjalnych pisemnych oświadczeniach, które potwierdzają jedynie konieczność zachowania poufności nie prezentując żadnej podstawy dowodowej dla takich twierdzeń.

- c Sąd powinien zadbać o to, aby osoba wnioskującą o uzyskanie dostępu poznała argumentację przedstawioną przez rząd na poparcie decyzji o odmowie udzielenia informacji i była zdolna do zakwestionowania takiej argumentacji.
- d Sąd powinien rozstrzygnąć o legalności i słuszności roszczenia organu publicznego oraz może nakazać ujawnienie bądź zasądzić odpowiednią rekompensatę w przypad-

ku częściowej bądź całkowitej odmowy ujawnienia, w tym polegającą na oddaleniu zarzutów w postępowaniu karnym.

- e Sąd powinien dokonać niezależnej oceny tego, czy organ publiczny prawidłowo powołał się na jakąkolwiek podstawę nieujawnienia; fakt utajnienia nie powinien przesądzać o odmowie ujawnienia informacji. Sąd powinien również ocenić charakter uszczerbku, na możliwość powstania którego powołuje się organ publiczny, prawdopodobieństwo jego wystąpienia oraz interes publiczny przemawiający za ujawnieniem, zgodnie ze standardami określonymi w Zasadzie 3.

Zasada 28: Publiczny dostęp do procedur sądowych

- a Powoływanie się na względy bezpieczeństwa narodowego nie może mieć na celu osłabienia przysługującego opinii publicznej fundamentalnego prawa dostępu do postępowań sądowych.
- b Orzeczenia sądów – określające wszelkie polecenia sądu, w tym najważniejsze ustalenia, materiał dowodowy i argumentację prawną – powinny być upubliczniane, chyba że naruszałoby to dobro dziecka w wieku poniżej 18 lat.

Komentarz: Prawo międzynarodowe nie zezwala na uzasadniane względami bezpieczeństwa narodowego odstępstwa od obowiązku publicznego ogłoszenia wyroku.

Akta sądowe postępowań w sprawach nieletnich nie powinny być ujawniane. Z akt sądowych w postępowaniach z udziałem dzieci należy usunąć imiona i nazwiska oraz inne informacje umożliwiające identyfikację dzieci w wieku poniżej 18 lat.

- c Przysługujące opinii publicznej prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości powinno obejmować bezzwłoczny i powszechny dostęp do (i) argumentacji sądu, (ii) informacji na temat istnienia i postępu spraw, (iii) pisemnych twierdzeń przedłożonych sądowi, (iv) posiedzeń sądu i procesów sądowych, oraz (v) materiału dowodowego przedstawianego w postępowaniu sądowym, który stanowi podstawę skazania, chyba że odstępstwo od jego ujawnienia jest uzasadnione na mocy niniejszych Zasad.

Komentarz: Prawo międzynarodowe dotyczące wymogów w zakresie rzetelnego procesu dopuszcza możliwość sądowego wyłączenia jawności rozprawy, w całości bądź części, ze względów bezpieczeństwa narodowego w społeczeństwie demokratycznym oraz ze względu na konieczność ochrony moralności, porządku publicznego, uprawnień dotyczących życia prywatnego stron bądź w celu uniknięcia szkody dla interesów wymiaru sprawiedli-

wości, pod warunkiem, że takie ograniczenia są pod każdym względem konieczne i proporcjonalne.

- d Opinia publiczna powinna mieć możliwość zakwestionowania wszelkich twierdzeń organu publicznego o tym, że ograniczenie powszechnego dostępu do postępowania sądowego jest absolutnie konieczne ze względów bezpieczeństwa narodowego.
- e Orzeczenie sądu co do zasadności bądź niezasadności ograniczenia pełnego dostępu do postępowania sądowego powinno zostać wydane i udostępnione opinii publicznej w formie pisemnej i zawierać uzasadnienie odnoszące się do konkretnej sprawy oraz analizę prawną, z wyłączeniem sytuacji, w której zaistnieją wyjątkowe okoliczności, zgodnie z Zasadą 3.

Komentarz: Celem niniejszej Zasady nie jest zmiana obowiązujących w danym kraju przepisów prawa regulujących postępowanie przygotowawcze, którego publiczna jawność jest – co do zasady – wyłączona. Ma ona zastosowanie jedynie w sytuacji, w której w normalnych okoliczności postępowanie sądowe byłoby jawne dla opinii publicznej a próba wyłączenia jawności uzasadniania jest względami bezpieczeństwa narodowego.

Przysługujące opinii publicznej prawo dostępu do postępowania sądowego i materiałów sądowych wywodzone jest ze znaczenia dostępu dla upowszechniania: (i) rzeczywistej i postrzeganej rzetelności i bezstronności postępowań sądowych; (ii) właściwego i uczciwszego zachowania stron; oraz (iii) większej precyzji komentarzy ze strony opinii publicznej.

Zasada 29: Dostęp strony do informacji w postępowaniu karnym

- a Sąd nie może zabronić oskarżonemu udziału w toczącej się w jego sprawie rozprawie ze względów bezpieczeństwa narodowego.
- b W żadnym przypadku wyrok skazujący bądź decyzja o pozbawieniu wolności nie może opierać się na materiale dowodowym, z którym oskarżony nie mógł się zapoznać bądź do którego nie mógł się ustosunkować.
- c W interesie wymiaru sprawiedliwości, organ publiczny powinien ujawnić oskarżonemu oraz pełnomocnikowi oskarżonego postawione oskarżonemu zarzuty oraz jakiegokolwiek informacje konieczne w celu zagwarantowania rzetelnego procesu, bez względu na to, czy informacje takie są tajne, zgodnie z treścią Zasad 3-6, 10, 27 i 28, uwzględniając również interes publiczny.

- d Jeżeli organ publiczny odmówi ujawnienia informacji niezbędnej do zagwarantowania rzetelnego procesu, sąd powinien zawiesić postępowanie bądź oddalić zarzuty.

Komentarz: Powołując się na konieczność zachowania poufności, organy publiczne nie powinny polegać na informacjach korzystnych dla nich; mogą jednak podjąć decyzję o zachowaniu informacji w tajemnicy, ponosząc konsekwencje takiej decyzji.

Komentarz: Zasady 29 i 30 zostały włączone do niniejszych Zasad dotyczących publicznego dostępu do informacji z uwagi na fakt, że kontrola sądowa i powiązane ujawnienia w kontekście nadzoru sądowego są często ważnymi środkami służącymi publicznemu ujawnianiu informacji.

Zasada 30: Dostęp strony do informacji w postępowaniu cywilnym

- a Wszelkie przypadki odmowy ujawnienia informacji przez organ publiczny w sprawie cywilnej powinny zostać zweryfikowane w sposób określony w Zasadach 3-6, 10, 27 i 28, uwzględniając interes publiczny.
- b Ofiary naruszeń praw człowieka mają prawo do skutecznego środka odwoławczego i naprawienia szkody, obejmującego publiczne ujawnienie popełnionych nadużyć. Organy publiczne nie powinny odmawiać ujawniania informacji istotnych dla przedstawianych przez nie twierdzeń w sposób niezgodny z takim prawem.
- c Opinia publiczna ma również prawo do informacji dotyczących rażących naruszeń praw człowieka oraz poważnych naruszeń międzynarodowego prawa humanitarne-

Część V: Organy nadzorujące sektor bezpieczeństwa

Zasada 31: Utworzenie niezależnych organów kontrolnych

Państwa powinny utworzyć, o ile jeszcze tego nie zrobiły, niezależne organy kontrolne nadzorujące podmioty sektora bezpieczeństwa, w tym w obszarze ich działalności, regulacji, założeń polityki, finansów i kwestii administracyjnych. Wspomniane organy kontrolne powinny być instytucjonalnie, operacyjnie i finansowo niezależne od instytucji, do nadzoru nad którymi są upoważnione.

Zasada 32: Nieograniczony dostęp do informacji niezbędnych w celu wykonania mandatu

- a Niezależne organy kontrolne powinny mieć zagwarantowany prawem dostęp do wszelkich informacji niezbędnych w celu wykonywania ich mandatu. Dostęp ten nie powinien podlegać żadnym ograniczeniom, bez względu na poziom utajnienia bądź poufności ustalony dla informacji, pod warunkiem spełnienia zasadnych wymogów bezpiecznego dostępu.
- b Informacje, do których organy kontrolne powinny mieć dostęp, obejmują:
 - i wszelkie rejestry, technologie i systemy znajdujące się w posiadaniu organów sektora bezpieczeństwa, bez względu na ich formę bądź nośnik oraz to, czy zostały one opracowane przez ten organ;

- ii fizyczne lokalizacje, przedmioty i obiekty; oraz
 - iii informacje posiadane przez osoby, które podmioty nadzorcze uznają za istotne dla funkcji kontrolnych.
- c Wszelkie zobowiązania funkcjonariuszy publicznych do zachowania tajemnicy bądź poufności nie powinny uniemożliwiać im udostępniania informacji instytucjom kontrolnym. Przekazanie rzeczonych informacji nie powinno być uznawane za naruszenie jakichkolwiek przepisów prawa bądź postanowień umów nakładających takie zobowiązania.

Zasada 33: Kompetencje, zasoby i procedury niezbędne dla zapewnienia dostępu do informacji

- a Niezależne organy kontrolne powinny posiadać odpowiednie uprawnienia pozwalające im na uzyskanie dostępu i przetworzenie jakichkolwiek stosownych informacji, które uznają za niezbędne dla realizacji swojego mandatu.
- i Kompetencje te powinny obejmować co najmniej prawo do zadawania pytań obecnym i byłym funkcjonariuszom władzy wykonawczej oraz pracownikom i wykonawcom organów publicznych, żądania udostępnienia stosownych rejestrów i do zapoznania się z nimi oraz dokonania inspekcji fizycznej lokalizacji i obiektów.
 - ii Niezależne organy kontrolne powinny również uzyskać kompetencje do żądania obowiązkowego stawiennictwa takich osób i przedkładania rejestrów oraz wysłuchania złożonych pod przysięgą bądź po odebraniu przyrzeczenia zeznań osób, co do których istnieje przypuszczenie, że posiadają informacje istotne dla wykonania mandatu przez organy kontrolne. Wymienione czynności powinny być prowadzone we współpracy z organami ochrony porządku publicznego.
- b W zakresie procedury przetwarzania informacji i uzyskiwania zeznań, niezależne organy kontrolne powinny brać pod uwagę, m.in. stosowne przepisy prawa dotyczące prywatności oraz ochrony przed samooskarżaniem oraz inne wymogi sprawiedliwości proceduralnej.
- c Niezależne organy kontrolne powinny mieć dostęp do wymaganych zasobów finansowych, technologicznych oraz ludzkich, w celu umożliwienia im identyfikacji, uzyskania dostępu do oraz analizy informacji istotnych z punktu widzenia wykonywanych przez nie funkcji.

- d Przepisy prawa powinny nakładać na sektor bezpieczeństwa obowiązek zapewniania niezależnym organom kontrolnym wsparcia niezbędnego im w celu uzyskania dostępu do informacji niezbędnych do realizacji ich funkcji oraz interpretowania takich informacji.
- e Przepisy prawa powinny nakładać na sektor bezpieczeństwa obowiązek proaktywnego i dokonywanego we właściwym czasie ujawniania organom kontrolnym określonych kategorii informacji, które podmioty nadzorcze uznały za konieczny do wypełnienia swojego mandatu. Wspomniane informacje powinny obejmować m. in. możliwe naruszenia przepisów prawa i standardów praw człowieka.

Zasada 34: Przejrzystość niezależnych organów kontrolnych

A Zastosowanie przepisów prawa o dostępie do informacji

Przepisy prawa regulujące realizację publicznego prawa dostępu do informacji, którymi dysponują organy publiczne powinny mieć zastosowanie do organów kontrolnych sektora bezpieczeństwa.

B Sprawozdawczość

- 1 Na niezależnych organach kontrolnych powinien spoczywać wynikający z przepisów prawa obowiązek sporządzania raportów okresowych oraz ich udostępniania opinii publicznej. Wspomniane raporty powinny uwzględniać co najmniej informacje ma temat samego organu kontrolnego, w tym dotyczące jego mandatu, składu, budżetu, osiągnięć oraz działalności.

Komentarz: Wspomniane raporty powinny zawierać również informacje na temat mandatu, struktury, budżetu i ogólnej działalności każdej instytucji sektora bezpieczeństwa, która we własnym zakresie nie udostępnia takich informacji opinii publicznej.

- 2 Niezależne organy kontrolne powinny również upubliczniać wersje opracowanych przez siebie raportów tematycznych bądź dotyczących konkretnej sprawy z badań bądź prowadzonych postępowań wyjaśniających, oraz udostępniać, w najszerszym możliwym zakresie, informacje dotyczące kwestii istotnych dla interesu publicznego, w tym odnoszących się do obszarów wymienionych w Zasadzie 10.
- 3 W ramach prowadzonej przez siebie sprawozdawczości publicznej, niezależne organy kontrolne powinny przestrzegać praw jednostek, których ujawniane informacje dotyczą, w tym uch prawa do prywatności.

- 4 Niezależne instytucje kontrolne powinny umożliwić nadzorowanym przez siebie instytucjom zapoznanie się, w odpowiednim czasie, z wszelkimi raportami, które mają zostać ujawnione, po to, aby miały one szansę na zgłoszenie zastrzeżeń dotyczących włączenia do przygotowanych do ujawnienia informacji materiałów, które mogą być tajne. Ostateczną decyzję dotyczącą tego, co powinno zostać ujawnione, podejmuje sam organ kontrolny.

C Zasięg i dostępność

- 1 Podstawy prawne działalności organów kontrolnych obejmujące m.in. ich mandat i kompetencje, powinny być łatwo dostępne dla opinii publicznej.
- 2 Niezależne organy kontrolne powinny opracować mechanizmy i udogodnienia dla osób, które są niepiśmienne, posługują się językami mniejszości bądź są niepełnosprawne wzrokowo bądź słuchowo w stopniu uniemożliwiającym uzyskanie dostępu do informacji na temat pracy organów kontrolnych.
- 3 Niezależne organy kontrolne powinny zapewnić szereg dostępnych nieodpłatnie mechanizmów, które ułatwią opinii publicznej, w tym osobom zamieszkałym w odległych geograficznie rejonach, nawiązanie kontaktu z organami a, w przypadku organów rozpatrujących skargi, złożenie skargi bądź odnotowanie faktu zgłoszenia zastrzeżeń.
- 4 Niezależne organy kontrolne powinny dysponować mechanizmami, które mogą zapewnić skuteczną ochronę poufności skarg i anonimowość zgłaszających jej osób.

Zasada 35: Środki ochrony informacji przetwarzanych przez organy kontrolne sektora bezpieczeństwa

- a Przepisy prawa powinny nakładać na niezależne organy kontrolne obowiązek wdrożenia wszelkich środków niezbędnych dla ochrony informacji znajdujących się w ich posiadaniu.
- b Władza ustawodawcza powinna posiadać kompetencje do decydowania czy (i) członkowie parlamentarnych komisji nadzorczych oraz (ii) przewodniczący i członkowie niezależnych nieustawodawczych organów kontrolnych powinni podlegać postępowaniu sprawdzającemu przez ich mianowaniem na stanowisko.
- c Jeżeli wymagane jest postępowanie sprawdzające, należy przeprowadzić je (i) we właściwym czasie, (ii) zgodnie z obowiązującymi zasadami, (iii) w warunkach wolnych od

nacisków bądź pobudek politycznych, oraz (iv) o ile jest to możliwe, za pośrednictwem instytucji, która nie podlega nadzorowi organu, którego członków/pracowników rzeczono postępowanie dotyczy.

- d Z zastrzeżeniem Zasad określonych w Częściach VI i VII, członkowie bądź pracownicy niezależnych organów kontrolnych, którzy ujawnili materiały utajnione bądź w inny sposób uznawane za poufne i nie dokonali tego w ramach zwykłych mechanizmów sprawozdawczości stosowanych przez organ, powinni zostać pociągnięci do odpowiedzialności w odpowiednim postępowaniu administracyjnym, cywilnym bądź karnym.

Zasada 36: Uprawnienie władzy ustawodawczej do upubliczniania informacji

Władza ustawodawcza powinna posiadać kompetencje do ujawnienia opinii publicznej informacji, których ujawnienia odmawia władza wykonawcza powołując się na względy bezpieczeństwa narodowego, jeżeli władza ustawodawcza uzna takie ujawnienie za wskazane zgodnie z procedurami, które powinna ustanowić.

Część VI: Ujawnienie informacji w interesie publicznym przez funkcjonariuszy publicznych

Zasada 37: Kategorie szkodliwego postępowania

Ujawnienie przez funkcjonariuszy publicznych informacji, bez względu na fakt ich utajnienia, dotyczących szkodliwego postępowania mieszczącego się w jednej z poniższych kategorii, uznaje się za „chronione ujawnienie”, pod warunkiem, że spełnia ono wymogi określone w Zasadach 38-40. Chronione ujawnienie może odnosić się do szkodliwego postępowania, które miało, ma, bądź będzie mieć miejsce.

- a przestępstwa karne;
- b naruszenia praw człowieka;
- c naruszenia międzynarodowego prawa humanitarnego;
- d korupcja;
- e zagrożenia dla zdrowia i bezpieczeństwa publicznego;
- f zagrożenia dla środowiska;
- g nadużycie urzędu publicznego;
- h pomyłki sądowe;
- i niewłaściwe zarządzanie zasobami bądź trwonienie zasobów;

- j odwet za ujawnienie którejkolwiek ze wskazanych wyżej kategorii szkodliwego postępowania; oraz
- k celowe ukrywanie jakiejkolwiek kwestii mieszczącej się w jednej ze wskazanych wyżej kategorii.

Zasada 38: Przyczyny, pobudki oraz dowody ujawnienia informacji noszących znamiona szkodliwego postępowania

- a Prawo powinni chronić przed odwetem, o którym mowa w Zasadzie 41, funkcjonariuszy publicznych, którzy dokonują ujawnienia informacji noszących znamiona szkodliwego postępowania, bez względu na to, czy informacje takie są utajnione lub w inny sposób uznawane za poufne, o ile w chwili ujawnienia:
 - i osoba dokonująca ujawnienia ma uzasadnione powody przypuszczać, że ujawnione informacje noszą znamiona szkodliwego postępowania, które mieści się w jednej z kategorii określonych w Zasadzie 37; oraz
 - ii ujawnienie spełnia wymogi ustanowione w Zasadach 38-40.
- b Pobudki chronionego ujawnienia nie są istotne, chyba że udowodniono, iż doszło do świadomego ujawnienia informacji nieprawdziwych.
- c Na osobę dokonującą chronionego ujawnienia nie powinno się nakładać obowiązku przedkładania dowodów na potwierdzenie zasadności ujawnienia bądź ponoszenia ciężaru dowodu związanego z ujawnieniem.

Zasada 39: Procedury dokonywania chronionego ujawnienia i reagowania na chronione ujawnienia o charakterze wewnętrznym bądź poprzez zgłaszanie ich do organów kontrolnych

A Wewnętrzne ujawnienia

Przepisy prawa powinny nakładać na organy publiczne obowiązek ustanowienia procedur wewnętrznych oraz wyznaczenia osób uprawnionych do otrzymywania chronionych ujawnień.

B Ujawnienia adresowane do niezależnych organów kontrolnych

- 1 Państwa powinny również powołać bądź wyznaczyć niezależne organy uprawnione do otrzymywania i badania chronionych ujawnień. Takie organy powinny być instytucjonalnie i operacyjnie niezależne od sektora bezpieczeństwa oraz innych organów władzy, których ujawnienia mogą dotyczyć, w tym władzy wykonawczej.
- 2 Funkcjonariusze publiczni powinni posiadać uprawnienia do dokonywania chronionych ujawnień adresowanych do organów kontrolnych bądź innych organów odpowiedzialnych za badanie przypadków ujawnienia bez konieczności dokonywania wcześniejszego ujawnienia o charakterze wewnętrznym.
- 3 Przepisy prawa powinny gwarantować niezależnym organom kontrolnym dostęp do wszelkich istotnych informacji oraz przyznawać im niezbędne uprawnienia śledcze w celu zapewnienia takiego dostępu. Wspomniane uprawnienia powinny obejmować uprawnienie do wystosowania wezwań oraz do nakładania wymogu składania zeznań pod przysięgą bądź po odebraniu przyrzeczenia.

C Zobowiązania organów wewnętrznych oraz niezależnych organów kontrolnych uprawnionych do otrzymywania ujawnień

Jeżeli osoba dokonuje chronionego ujawnienia, o którym mowa w Zasadzie 37, o charakterze wewnętrznym bądź poprzez zgłoszenie do organu kontrolnego, organ otrzymujący ujawnienie powinien być zobowiązany do:

- 1 zbadania rzekomego szkodliwego postępowania oraz podjęcia niezwłocznych działań w celu wyjaśnienia sprawy w określonym przepisami prawa terminie, bądź, po skonsultowaniu się z osobą dokonującą ujawnienia, przekazania sprawy właściwemu organowi upoważnionemu do jej zbadania;
- 2 ochrony tożsamości funkcjonariuszy publicznych, którzy pragną złożyć poufne oświadczenia; anonimowe oświadczenia należy rozpatrzyć co do ich istoty;
- 3 ochrony ujawnionych informacji oraz faktu ujawnienia, za wyjątkiem sytuacji, w których dalsze ujawnienie informacji jest konieczne w celu usunięcia skutków szkodliwego postępowania; oraz
- 4 powiadomienia osoby dokonującej ujawnienia o postępach prowadzonego postępowania wyjaśniającego, a także, w miarę możliwości, podjętych działaniach i sformułowanych zaleceniach.

Zasada 40: Ochrona publicznego ujawnienia

Prawo powinno chronić przed odwetem, o którym mowa w Zasadzie 41, za ujawnienia opinii publicznej informacji dotyczących szkodliwego postępowania, o których mowa w Zasadzie 37, jeżeli ujawnienie spełnia następujące kryteria:

a

- 1 osoba ujawniła wewnątrz lub niezależnemu organowi kontrolnemu te same bądź bardzo podobne informacje oraz:
 - i Organ, któremu ujawniono informacje, odmówił zbadania przypadku ujawnienia bądź zbadał go w sposób nierzetelny z punktu widzenia obowiązujących standardów międzynarodowych; bądź
 - ii osoba nie uzyskała zadowalającego bądź właściwego rozstrzygnięcia w rozsądnym, określonym przepisami prawa terminie.

ALBO

- 2 Osoba miała uzasadnione obawy istnienia poważnego ryzyka, że ujawnienie informacji wewnątrz lub niezależnemu organowi kontrolnemu doprowadziłoby do zniszczenia bądź ukrycia dowodów, wpływania na świadka bądź odwetu wobec tej osoby lub osoby trzeciej;

ALBO

- 3 Brak było organu wewnętrznego bądź niezależnego organu kontrolnego, któremu informacje mogły zostać ujawnione

ALBO

- 4 ujawnienie dotyczyło działania bądź zaniechania, które stanowiło poważne i bezpośrednie ryzyko dla życia, zdrowia i bezpieczeństwa ludzkiego bądź dla środowiska;

ORAZ

- b Osoba dokonująca ujawnienia ujawniła jedynie taką ilość informacji, jaka była rozsądnie niezbędna w celu upublicznienia szkodliwego postępowania.

Komentarz: Jeżeli, w trakcie ujawnienia informacji ukazujących szkodliwe postępowanie, osoba ujawnia również dokumenty, które nie są istotne dla ukazania takiego postępowania, osoba ta powinna mimo wszystko otrzymać ochronę przed odwetem, chyba że uszczerbek wynikający z ujawnienia przeważa nad interesem publicznym związanym z takim ujawnieniem.

ORAZ

- c Osoba dokonująca ujawnienia powzięła uzasadnione przekonanie, że interes publiczny w ujawnieniu informacji przeważał nad jakimkolwiek uszczerbkiem dla interesu publicznego, który mógłby powstać na skutek ujawnienia.

Komentarz: Przesłanka „uzasadnionego przekonania” jest mieszaną przesłanką obiektywno-subiektywną. Zakłada ona, że osoba kierowała się przekonaniem (element subiektywny) oraz, że powzięcie takiego przekonania było uzasadnione (element obiektywny). Jeżeli istnienie uzasadnionego przekonania zostanie zakwestionowane, osoba może być zmuszona do wykazania zasadności takiego przekonania; ostatecznie to niezawisły sąd bądź instytucja sądownicza rozstrzygnie, czy przesłanka została spełniona i ujawnienie można zaklasyfikować jako ujawnienie chronione.

Zasada 41: Ochrona przed odwetem za ujawnienie informacji ukazujących szkodliwe postępowanie

A Immunitet przed odpowiedzialnością cywilną i karną w przypadku chronionego ujawnienia

Osoba, która dokonała ujawnienia zgodnie z Zasadami 37-40, nie powinna zostać pociągnięta do odpowiedzialności w:

- 1 postępowaniu karnym, w tym dotyczącym ujawnienia informacji utajnionych bądź w inny sposób uznawanych za poufne; bądź
- 2 postępowaniu cywilnym dotyczącym ujawnienia informacji utajnionych bądź w inny sposób uznawanych za poufne, obejmującym m. in. próbę uzyskania odszkodowania oraz postępowanie w sprawach o zniesławienie.

B Zakaz stosowania innych form odwetu

- 1 Przepisy prawa powinny wprowadzać zakaz odwetu na osobie, która dokonała bądź może dokonać ujawnienia albo podejrzewa się ją o dokonanie ujawnienia, zgodnie z Zasadami 37-40.
- 2 Do niedopuszczalnych form odwetu należą m. in.:
 - a środki bądź sankcje administracyjne, w tym: nagany, postępowania wyjaśniające o charakterze odwetowym, degradacja, przeniesienie, zmiana zakresu

obowiązków, nieprzyznanie awansu, zwolnienie, działania, które mogą skutkować nadszarpnięciem reputacji osoby bądź mają na celu nadszarpnięcie reputacji osoby, zawieszenie bądź cofnięcie prawa dostępu do informacji niejawnych;

b krzywda fizyczna, emocjonalna bądź nękanie; albo

c groźby dotyczące zastosowania którejkolwiek z powyższych form odwetu.

3 W określonych warunkach, zabronionymi działaniami odwetowymi mogą być działania podejmowane przeciwko osobie innej niż ta, która dokonała ujawnienia.

C Śledztwo w sprawie odwetu prowadzone przez niezależne organy kontrolne i władze sądownicze

1 Każdej osobie powinno przysługiwać uprawnienie do zgłaszania niezależnemu organowi kontrolnemu lub organowi władzy sądowniczej każdego środka odwetowego bądź groźby jego zastosowania z związku z chronionym ujawnieniem.

2 Niezależne organy kontrolne powinny być zobowiązane do zbadania zgłoszonego działania odwetowego bądź groźby jego zastosowania. Wspomniane organy powinny mieć również możliwość wszczęcia śledztwa w przypadku braku takiego zgłoszenia.

3 Niezależne organy kontrolne powinny również otrzymać kompetencje i zasoby pozwalające na efektywne zbadanie wszelkich zgłoszonych przypadków zastosowania działań odwetowych, w tym uprawnienia do wzywania osób do złożenia zeznań pod przysięgą bądź po odebraniu przyrzeczenia, rejestrowania takich zeznań osób i ich wysłuchania.

4 Niezależne organy kontrolne powinny podejmować wszelkie działania zmierzające do zadbania o to, aby postępowanie dotyczące zarzucanych działań odwetowych było uczciwe i przebiegało zgodnie ze standardami należytej procedury.

5 Niezależne organy kontrolne powinny posiadać uprawnienia do nakładania na organ publiczny, którego sprawa dotyczy, obowiązku zastosowania środków zaradczych bądź naprawczych, w tym przywrócenia na poprzednie stanowisko, przeniesienia na inne stanowisko; lub opłacenia kosztów prawnych, innych uzasadnionych kosztów, wypłaty zaległego wynagrodzenia oraz powiązanych świadczeń, opłacenia kosztów podróży lub wypłacenia odszkodowania kompensacyjnego.

6 Niezależne organy kontrolne powinny mieć uprawnienie do nakazania organowi publicznemu powstrzymania się od podejmowania działań odwetowych.

7 Organy takie powinny zakończyć śledztwo dotyczące zgłoszonego przypadku zastosowania środka odwetowego w rozsądnym, określonym przepisami prawa terminie.

- 8 Organy takie powinny powiadomić właściwe osoby o zakończeniu śledztwa i, w miarę możliwości, o podjętych działaniach i sformułowanych zaleceniach.
- 9 Osoby mogą również odwołać się do organu władzy sądowniczej od orzeczenia niezależnego organu kontrolnego, które stwierdza, że działania podejmowane w odpowiedzi na ujawnienie nie stanowią działań odwetowych ani działań zaradczych czy naprawczych.

D Ciężar dowodu

Jeżeli organ publiczny podejmie jakiegokolwiek działania godzące w jakąkolwiek osobę, na organie tym spoczywa ciężar udowodnienia, że działanie takie pozostaje bez związku z ujawnieniem.

E Brak możliwości odstąpienia od wykonania praw bądź korzystania z środków ochrony prawnej

Nie istnieje możliwość odstąpienia od wykonania praw bądź skorzystania ze środków ochrony prawnej, o których mowa w Zasadach 37-40, bądź ograniczenia ich zakresu na mocy jakiegokolwiek umowy, zasad polityki, formy bądź warunków zatrudnienia, w tym umowy arbitrażowej zawartej przed powstaniem sporu. Jakąkolwiek próbę odstąpienia od wykonania praw bądź skorzystania ze środków ochrony prawnej lub ich ograniczenia należy uznać za nieskuteczną.

Zasada 42: Zachęcanie do i ułatwianie chronionego ujawnienia

Państwa powinny zachęcać funkcjonariuszy publicznych do dokonywania chronionych ujawnień. W celu ułatwienia dokonywania takich ujawnień państwa powinny zobowiązać wszystkie organy publiczne do opublikowania wytycznych, które umożliwią skuteczną realizację Zasad 37-42.

Komentarz: Wspomniane wytyczne powinny zawierać co najmniej: (1) porady dotyczące uprawnień lub obowiązków dotyczących ujawniania szkodliwego postępowania; (2) rodzajów informacji, które powinny bądź mogą zostać ujawnione; (3) procedur wymaganych w celu dokonania takiego ujawnienia; oraz (4) środków ochrony zagwarantowanych przepisami prawa.

Zasada 43: Przesłanka wyłączenia odpowiedzialności ze względu na interes publiczny w odniesieniu do funkcjonariuszy publicznych

- a Ilekroć funkcjonariusze publiczni mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności w postępowaniu karnym, cywilnym bądź stanowiąc podmiot sankcji administracyjnych w związku z ujawnieniem przez nich informacji, które nie są w inny sposób chronione na mocy niniejszych Zasad, przepisy prawa powinny przewidywać przesłankę wyłączenia odpowiedzialności ze względu na interes publiczny, pod warunkiem, że interes publiczny uzasadniający ujawnienie przedmiotowych informacji przeważa nad interesem publicznym przemawiającym za odmową takiego ujawnienia.

Komentarz: Zasada ta ma zastosowanie do wszystkich przypadków ujawnienia informacji, które nie są jeszcze chronione z uwagi na to, że informacja nie mieści się w żadnej z kategorii wymienionych w Zasadzie 37 bądź na to, iż ujawnienie dotyczy informacji, które mieszczą się w jednej z kategorii wymienionych w Zasadzie 37, ale nie zostało dokonane zgodnie z procedurami wskazanymi w Zasadach 38-40.

- b Rozstrzygając, czy interes publiczny uzasadniający ujawnienie przeważa nad interesem publicznym przemawiającym za odmową ujawnienia, organy prokuratorskie i sądowe powinny uwzględnić:
- i to, czy zakres ujawnienia był uzasadniony potrzebą ujawnienia informacji istotnej dla interesu publicznego;
 - ii zakres i ryzyko powstania uszczerbku dla interesu publicznego wynikającego z ujawnienia;
 - iii to, czy osoba miała uzasadnione podstawy do powzięcia przekonania, że ujawnienie będzie w interesie publicznym;
 - iv to, czy osoba próbowała dokonać chronionego ujawnienia przy użyciu procedur wewnętrznych lub poprzez zgłoszenie do niezależnego organu kontrolnego lub udostępnienie informacji opinii publicznej, zgodnie z procedurami wskazanymi w Zasadach 38-40; oraz
 - v istnienie nagłych okoliczności uzasadniających ujawnienie.

Komentarz: Wszelkie uregulowania prawne ustanawiające sankcje karne za nieuprawnione ujawnienie informacji powinny być zgodne z treścią Zasady 46(b). Niniejsza Zasada nie ma na celu ograniczenia jakichkolwiek uprawnień dotyczących wolności wypowiedzi, które przysługują funkcjonariuszom publicznym bądź jakichkolwiek gwarancji ochrony udzielonych na mocy Zasad 37-42 bądź Zasady 46.

Część VII: Ograniczenia dotyczące sankcji za ujawnienie informacji opinii publicznej i środków zapobiegawczych

Zasada 44: Ochrona przed karami nakładanymi w przypadku rozsądnego ujawnienia dokonanego w dobrej wierze przez funkcjonariuszy odpowiedzialnych za rozpatrywanie wniosków o przekazanie informacji

Osoby odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o przekazanie informacji zgłaszanych przez obywateli nie powinni podlegać sankcjom za udostępnienie informacji, które – zgodnie z ich rozsądnym i wyrażonym w dobrej wierze przekonaniem – miały podlegać ujawnieniu zgodnie z przepisami prawa.

Zasada 45: Kary za zniszczenie bądź odmowę ujawnienia informacji

- a Funkcjonariusze publiczni powinni podlegać karom za umyślne niszczenie informacji bądź umyślne ingerowanie w informacje dokonywane z zamiarem uniemożliwienia uzyskania do nich dostępu przez opinię publiczną.

- b Jeżeli sąd albo niezależny organ zarządził ujawnienie danej informacji a informacja ta nie zostanie ujawniona w odpowiednim terminie, urzędnik lub organ publiczny odpowiedzialny za nieujawnienie powinien podlegać stosownym sankcjom, chyba że od wspomnianego zarządzenia złożone zostało odwołanie zgodnie z procedurą przewidzianą przepisami prawa.

Zasada 46: Ograniczenia dotyczące sankcji karnych za ujawnianie informacji przez funkcjonariuszy publicznych

- a Publiczne ujawnienie informacji dokonane przez funkcjonariuszy publicznych, nawet jeżeli nie jest objęte ochroną wynikającą z postanowień Części IV, nie powinno stanowić przedmiotu sankcji karnych, chociaż może stanowić przedmiot sankcji administracyjnych takich jak utrata dostępu do informacji niejawnych albo nawet zwolnienie z pracy.
- b Jeżeli jednak przepisy prawa nakładają sankcje karne za nieuprawnione upublicznienie informacji albo nieuprawnione ujawnienie informacji konkretnym osobom dokonane z zamiarem ich upublicznienia, obowiązywać powinny poniższe warunki:
 - i sankcje karne powinny dotyczyć ujawniania jedynie wąskich kategorii informacji, które muszą być jasno określone w przepisach prawa;

Komentarz: Jeżeli prawo krajowe ustanawia kategorie informacji, których ujawnienie może podlegać sankcjom karnym, kategorie te powinny odpowiadać poniższym kategoriom pod względem szczególności i wpływu na bezpieczeństwo narodowe: dane techniczne dotyczące broni jądrowej; źródła informacji wywiadowczych, kody i metody wywiadowcze; kody dyplomatyczne; tożsamość tajnych agentów; oraz własność intelektualna należąca do władzy publicznej, uzyskanie wiedzy o której ujawnienie spowodowałoby uszczerbek dla bezpieczeństwa narodowego;

- ii ujawnienie powinno stanowić realne i możliwe do wskazania ryzyko wystąpienia znaczącego uszczerbku;
- iii wszelkie sankcje karne ustanowione i stosowane na mocy przepisów prawa powinny być proporcjonalne w stosunku do wyrządzonego uszczerbku; oraz
- iv Osoba, której grożą sankcje karne powinna mieć możliwość powołania się na kontratyp działania w interesie publicznym, o którym mowa w Zasadzie 43.

Zasada 47: Ochrona przed sankcjami za posiadanie i rozpowszechnianie informacji niejawnych przez osoby niebędące funkcjonariuszami publicznymi

- a Osoby niebędące urzędnikami publicznymi nie mogą podlegać sankcjom za uzyskanie, posiadanie bądź ujawnianie opinii publicznej informacji niejawnych.
- b Osobom niebędącym urzędnikami publicznymi nie można stawiać zarzutów uczestniczenia w zмовie przestępczej bądź popełnienia innych przestępstw na podstawie faktu podejmowania przez nich działań w celu uzyskania albo rzeczywistego uzyskania informacji niejawnych.

Komentarz: Celem niniejszej Zasady jest zapobieżenie karnoprawnemu ściganiu czynów polegających na pozyskiwaniu bądź reprodukowaniu informacji niejawnych. Zasada ta nie ma jednak na celu wyłączenie odpowiedzialności karnej za inne przestępstwa, takie jak włamanie czy szantaż, które popełnione zostały w trakcie podejmowania działań w celu uzyskania bądź faktycznego uzyskiwania informacji niejawnych.

Komentarz: Ujawnienie dokonywane przez osoby trzecie stanowi istotny mechanizm korygujący wszechobecne zjawisko nadmiernego utajniania.

Zasada 48: Ochrona źródeł

W toku śledztwa dotyczącego nieuprawnionego ujawnienia informacji prasie bądź opinii publicznej osoby niebędące urzędnikami publicznymi nie powinny być zmuszane do ujawniania poufnych źródeł bądź niepublikowanych materiałów.

Komentarz: Niniejsza Zasada dotyczy wyłącznie śledztw prowadzonych w sprawach nieuprawnionego ujawniania informacji, a nie innych przestępstw.

Zasada 49: Cenzura prewencyjna

- a Należy zabronić stosowania środków cenzury prewencyjnej z uwagi na konieczność ochrony bezpieczeństwa narodowego.

Komentarz: Środki cenzury prewencyjnej są to zarządzenia wydawane przez organy sądowe bądź inne organy władzy publicznej zakazujące publikacji konkretnych materiałów, które znajdują się już w posiadaniu osoby niebędącej urzędnikiem publicznym.

- b Jeżeli dana informacja została już upubliczniona, to – niezależnie od sposobu i legalności jej upublicznienia – domniemywa się, że wszelkie działania podejmowane w celu zapobieżenia jej dalszej publikacji w postaci, w której znajduje się już w domenie publicznej, są nieważne.

Komentarz: „Upublicznienie” oznacza tutaj, że informacja została na tyle szeroko rozpowszechniona, iż w praktyce nie można podjąć działań w celu zachowania poufności takiej informacji.

Część VIII: Zasada końcowa

Zasada 50: Stosunek do niniejszych Zasad do pozostałych standardów

Żadne z postanowień niniejszych Zasad nie powinno być interpretowane w sposób ograniczający zakres jakiegokolwiek prawa do informacji przyznanego zgodnie z prawem międzynarodowym, regionalnym bądź krajowym bądź standardami międzynarodowymi, regionalnymi bądź krajowymi, które przyznawałoby szerszy zakres ochrony w przypadkach ujawnienia informacji przez funkcjonariuszy publicznych bądź inne osoby.

Załącznik A: Organizacje partnerskie

Poniższe 22 organizacje w istotny sposób przyczyniły się do opracowania Zasad i zaangażowane są w prace służące ich rozpowszechnianiu, promowaniu i wspieraniu ich implementacji.² Po nazwie organizacji podano nazwę miejsca jej siedziby (o ile takowa istnieje) oraz nazwę kraju bądź regionu, w którym organizacja działa. Organizacje, które prowadzą działalność istotnych rozmiarów w trzech lub większej ilości regionów opisane są jako „globalne”.

- Afrykańskie Centrum Wolności Informacji (Kampala/Afryka);
- Afrykańskie Forum Cywilnej Kontroli nad Działaniami Policyjnymi (APCOF) (Kapsztad, Afryka)
- Alianza Regional por la Libre Expresión e Información (Ameryki)
- Amnesty International (Londyn/globalna);
- Artykuł 19, Globalna Kampania na rzecz Wolności Wypowiedzi (Londyn/globalna);
- Azjatyckie Forum na rzecz Praw Człowieka i Rozwoju (Forum Azja) (Bangkok, Azja);
- Ośrodek Badań nad Bezpieczeństwem Narodowym (Waszyngton, Ameryki);
- Uniwersytet Środkowoeuropejski (Budapeszt/Europa);

² Ponadto, znaczący wkład w opracowanie Części V (Organy kontrolne) i Części VI (Ujawnienie informacji w interesie publicznym), a także całości Zasad, wnieśli Aidan Wills i Benjamin Buckland z Genewskiego Centrum Demokratycznej Kontroli nad Siłami Zbrojnymi (DCAF), którzy nie są związani z żadną z organizacji partnerskich.

- Centrum Stosowanych Nauk Prawnych (CALs) Uniwersytetu Wits (Johannesburg, RPA);
- Ośrodek Studiów nad Konstytucjonalizacją i Bezpieczeństwem (CECS) Uniwersytetu w Kopenhadze (Kopenhaga/Europa);
- Zakład Praw Człowieka Uniwersytetu w Pretorii (Pretoria/Afryka);
- Centrum na rzecz Prawa i Demokracji (Halifaks/globalna);
- Ośrodek Inicjatyw Pokojowych i na rzecz Rozwoju (Islamabad/Pakistan);
- Ośrodek Studiów nad Wolnością Wypowiedzi i Dostępem do Informacji (CELE) Wydziału Prawa Uniwersytetu Palermo (Buenos Aires/Argentyna);
- Inicjatywa na rzecz Praw Człowieka Wspólnoty Narodów (New Delhi/Wspólnota Narodów)
- Egipska Inicjatywa na rzecz Praw Osobistych (Kair/Egipt);
- Instytut Badań nad Obronnością, Bezpieczeństwem i Pokojem (Dżakarta/Indonezja);
- Instytut Badań nad Bezpieczeństwem (Pretoria/Afryka);
- Międzynarodowa Komisja Prawników (Genewa/globalna);
- Archiwum Bezpieczeństwa Narodowego (Waszyngton/globalna);
- Ośrodek Doradztwa na rzecz Otwartej Demokracji (Kapsztad/RPA);
- Open Society Justice Initiative (Nowy Jork/globalna).

„Zasady stanowią istotny wkład w realizację prawa dostępu do informacji oraz prawa do prawdy o naruszeniach praw człowieka, moim zdaniem powinny zostać przyjęte przez Radę Praw Człowieka. Wszystkie państwa powinny uwzględnić te Zasady dokonując wykładni krajowych przepisów dotyczących bezpieczeństwa narodowego.”

***Frank La Rue**, Specjalny Sprawozdawca
ONZ ds. Prawa do Wolności Opinii i Wypowiedzi*

„Moje biuro z zadowoleniem przyjmuje Zasady z Tshwane, uznając je za właściwy kompromis, umożliwiający państwom ochronę zarówno bezpieczeństwa narodowego, jak i swobód indywidualnych.”

***Catalina Botero**, Specjalny Sprawozdawca
Organizacji Państw Amerykańskich
ds. Wolności Wypowiedzi i Dostępu do Informacji*

„Globalne Zasady nie mogły pojawić się w bardziej odpowiednim czasie.”

***Pansy Tlakula**, Specjalny Sprawozdawca
ds. Wolności Wypowiedzi i Dostępu do Informacji
w Afryce*

„Zgromadzenie popiera Globalne Zasady i wzywa właściwe władze wszystkich Państw członkowskich Rady Europy do uwzględnienia ich w trakcie modernizacji przepisów i praktyk dotyczących dostępu do informacji.”

*Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego
Rady Europy z 2 października 2013 r.*