

Rozwój prawa do informacji w postradzieckich krajach Azji Środkowej

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza związku pomiędzy poziomem korupcji a obowiązującymi przepisami z zakresu prawa do informacji w wybranych krajach Azji Środkowej tj. Kazachstanie, Kirgistanie, Tadżykistanie oraz Uzbekistanie. Wśród analizowanych państw nie znajduje się Turkmenistan, którego ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie wspomnianych przepisów. Zdaniem Gordona Hahna kraje Azji Środkowej „łączy głęboka i powszechna korupcja, bieda i autorytaryzm (...), oparty na dominującej pozycji politycznej i ekonomicznej byłej komunistycznej nomenklatury i jej potomków”⁹⁵. Istnieje wiele różnych definicji korupcji, niemniej na potrzeby niniejszego artykułu będzie ona postrzegana „jako wykorzystanie władzy, wpływów i pozycji zawodowej do realizacji partykularnych interesów i celów”⁹⁶. Może ona przybierać różnorakie formy takie jak: „przekupstwo (łapownictwo), wykorzystywanie środków budżetowych i majątku publicznego do celów prywatnych lub osobistych korzyści, płatna protekcja, handel wpływami (...)”⁹⁷ itp. Małgorzata Wypych podkreśla, że „wśród socjologów istnieje rozbieżność co do tego, czy korupcja istniała od zawsze, czy też stała się >>>cechą nabytą<<< systemów społecznych. Jedni naukowcy uważają, że zjawisko to występowało od zawsze, ponieważ człowiek zawsze skłonny był do wykorzystywania swojej pozycji dla własnych celów, niekoniecznie zbieżnych z interesem ogółu. Zgodnie z poglądem drugich - zachowania korupcyjne pojawiły się z chwilą wyłonienia się podziału na sferę prywatną i

⁹⁵ P. Kozłowski, *Obszar postradziecki w oficjalnych strategiach Federacji Rosyjskiej i Rady ds. Polityki Zagranicznej i Obronnej*, „Wschodnioznawstwo”, 2007, nr 1, s. 243, za: *Defining the „Post-Soviet Space”*, RP’s *Weekly Russia Experts’ Panel*, <http://russiaprofile.org>, (23.09.2005).

⁹⁶ W. Walczak, *Korupcja jako sieć wpływów, powiązań i zależności*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, 2018, nr 19, s. 12.

⁹⁷ *Co to jest korupcja?*, *Antykorupcja. Edukacyjny portal o antykorupcji*, za: <https://www.antykorupcja.gov.pl/ak/archiwum-mswia/poradnik-antykorupcyjny/co-to-jest-korupcja/63%2CCo-to-jest-korupcja.html>, (18.09.2020).

publiczną i są związane z krzyżowaniem się tych sfer w życiu jednostki”⁹⁸. Nie zmienia to jednak faktu, że tego rodzaju praktyki nie cieszą się aprobatą społeczeństwa.

Jedną z metod walki z wyżej scharakteryzowanym zjawiskiem stanowi prawo do informacji rozumiane jako „prawo do poszukiwania, domagania się, otrzymywania i rozpowszechniania informacji, do informowania i bycia informowanym”⁹⁹. Anna Surówka podkreśla, że „obywatele pozbawieni rzetelnych informacji o sprawach państwa nie mogliby świadomie i odpowiedzialnie podejmować żadnych decyzji państwowych ani decydować o sposobie obsadzenia organów państwowych”¹⁰⁰. Tym samym „ograniczenie lub utrudnianie dostępu do informacji o działalności organów państwa winno być postrzegane jako próba ograniczenia suwerena w wykonywaniu władzy państwowej. Do takich sytuacji nie powinno dochodzić w państwach demokratycznych (...) [w których – przyp. M. Sz.] podstawowe znaczenie powinna mieć transparentność działania organów władzy publicznej oraz jawność podejmowanych decyzji”¹⁰¹. Krzysztof Kwiatkowski podkreśla z kolei, że „dysponowanie informacją przez społeczeństwo pozwala mu (...) na aktywne uczestnictwo w życiu społecznym, przyczynia się do zwiększenia efektywności pracy organów władzy publicznej i poczucia odpowiedzialności za podejmowane działania”¹⁰². Prawo do informacji stanowi zatem jeden z wyznaczników państwa demokratycznego. Jednakże, pomimo jego niewątpliwych zalet, nie jest prawem absolutnym, lecz podlega pewnym ograniczeniom. Istnieje zatem pokusa u osób sprawujących władzę, szczególnie tych działających niezbyt etycznie, do ograniczenia owego narzędzia kontroli obywateli nad rządzącymi.

Zgodnie z krytyczną analizą dyskursu Michaela Foucaulta elity manipulując kontekstem społecznym tworzą dominujący dyskurs polityczny, który służy interpretacji określonych zachowań¹⁰³. Chcąc ukryć istniejące przypadki korupcji władza zmuszona jest ograniczyć dostęp obywateli do informacji, aby utrudnić im sprawowanie kontroli społecznej. Co więcej konieczne staje się również ograniczenie wolności mediów, aby istniejące przypadki nie były nagłaśniane i szeroko dyskutowane. Dyskurs staje się zatem sposobem

⁹⁸ M. Wypych, *Czym jest korupcja? Informator prawny*, 2013, s. 1.

⁹⁹ T. Górzyńska, *Geneza i rozwój prawa do informacji*, [w:] *Prawo informacji. Prawo do informacji*, W. Góralczyk (red.), Warszawa 2006, s. 13.

¹⁰⁰ A. Surówka, *Prawo dostępu do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2013, nr 15 (3), s. 151.

¹⁰¹ *Ibidem*, s. 148

¹⁰² K. Kwiatkowski, *Dostęp do informacji publicznej w świetle kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, [w:] *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju*, M. Maciejewski (red.), Warszawa 2014, s. 9-10.

¹⁰³ A. Rogala-Lewicki, *Informacja jako autonomiczny czynnik wpływu w przestrzeni publicznej. Studium władztwa informacyjnego*, Warszawa 2013, s. 372.

„narzucania ładu temu, co empiryczne”¹⁰⁴, czyli stanowi pewną formę władzy, której sprawowanie wymaga kontrolowania kanałów przepływu informacji na forum publicznym. Obywatele, którzy mają ograniczony dostęp do informacji publicznych pozbawieni są bowiem możliwości zdobycia danych, które pozwoliłyby zweryfikować i podważyć obowiązującą narrację.

Pierwszą możliwością wpływu na kształtowanie debaty publicznej jest przyjęcie odpowiednich przepisów tworzących system dostępu do informacji publicznej. Ów reżim prawny będzie wyznaczał ramy, które umożliwią obywatelom swobodne (lub nie) korzystanie z przysługujących im praw. Druga możliwość wynika natomiast z praktyki stosowania obowiązujących regulacji w sferze publicznej bowiem przepisy prawa, zwłaszcza nieprecyzyjne, mogą być różnie interpretowane przez organy władzy wykonawczej.

Prawo do informacji w wybranych krajach Azji Środkowej

Pierwsze regulacje z zakresu prawa do informacji pojawiły się w Szwecji już w XVIII wieku. Następnie stosowne zapisy znalazły się w amerykańskiej Deklaracji Niepodległości oraz francuskiej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela¹⁰⁵. Prawdziwy rozkwit prawa do informacji nastąpił jednak w latach 50. XX wieku kiedy to został zapoczątkowany „ruch do jawności [który – przyp. M.Sz.] dostarczył instrumenty pozwalające w pewnym stopniu przełamać monopol informacyjny państwa co wywołało istotne zmiany w stosunkach pomiędzy administracją a obywatelami”¹⁰⁶. W tym czasie kraje Azji Środkowej stanowiły część Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, w którym istniała jedynie namiastka prawa do informacji dająca pewne przywileje głównie określonym grupom zawodowym – takim jak dziennikarze czy parlamentarzyści.

Po upadku ZSRR pierwszym krajem, który wprowadził stosowne regulacje był Uzbekistan – miało to miejsce już w 1997 roku. Przedmiotowa ustawa została znowelizowana w 2002 roku, wtedy też stosowne przepisy zostały wprowadzone do ustawodawstwa Tadżykistanu. Następnie prawo do informacji pojawiło się w Kirgistanie (2007 rok) oraz w Kazachstanie (2015 rok).

¹⁰⁴ M. Foucault, *Słowa i rzeczy. Archeologia nauk humanistycznych*, Gdańsk 2006, s. 200.

¹⁰⁵ T. Górzyńska, *Geneza...*, *op. cit.*, s. 14.

¹⁰⁶ *Ibidem*, s. 13.

Prawo do informacji w Uzbekistanie

Pierwsze regulacje z zakresu prawa do informacji zostały zawarte już w konstytucji Uzbekistanu. Znajdujący się w części poświęconej prawom i wolnościom obywatelskim artykuł 29 gwarantuje każdemu wolność myśli, słowa i przekonań, jak również prawo do poszukiwania, uzyskiwania i rozpowszechniania pozyskanych informacji¹⁰⁷. Prawo to nie ma jednak charakteru bezwzględnie obowiązującego ponieważ nie można rozpowszechniać informacji skierowanych przeciwko obowiązującemu systemowi konstytucyjnemu, a wolność i swoboda wyrażania opinii jest ograniczona na podstawie ustaw szczegółowych (np. regulujących kwestie związane z tajemnicą państwową)¹⁰⁸.

Ramy obowiązującego modelu dostępu do informacji wyznaczyła dopiero ustawa o gwarancjach wolności i dostępu do informacji z 1997 roku¹⁰⁹, która obowiązywała aż do końca 2002 roku. Na początku 2003 roku wszedł w życie nowy akt prawny – ustawa o zasadach i gwarancjach wolności informacji¹¹⁰, której celem jest zagwarantowanie każdemu człowiekowi możliwości realizacji przysługującego mu prawa do informacji oraz zapewnienie bezpieczeństwa informacyjnego jednostki, społeczeństwa i państwa¹¹¹. Samo pojęcie informacji zostało w niej zdefiniowane bardzo szeroko, bowiem terminem tym określa się „informacje o osobach, przedmiotach, faktach, zdarzeniach, zjawiskach i procesach, niezależnie od źródeł i formy ich prezentacji”¹¹². Ustawa potwierdza uprawnienia wynikające z konstytucji oraz wprowadza rozróżnienie na informacje publiczne i informacje poufne, które nie podlegają ujawnieniu¹¹³. Ustawodawca definiuje jednak katalog informacji, które ze względu na swój charakter nie mogą zostać utajnione (np. akty prawne dotyczące praw i wolności obywateli). Ustawa wskazuje również podmioty zobowiązane do udzielenia informacji – są to organy władzy i administracji państwowej, samorządowej oraz organizacje pozarządowe, których obowiązki informacyjne wynikają z innych przepisów prawa¹¹⁴. Osoba, która pragnie uzyskać dostęp do poszukiwanych informacji zobowiązana jest do złożenia

¹⁰⁷ Art. 29, Konstytucja Republiki Uzbekistanu z 8 grudnia 1992 r.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ Law of the Republic of Uzbekistan on Guarantees and Freedom of Access to Information from 24th April 1997.

¹¹⁰ Law of the Republic of Uzbekistan on the Principles and Guarantees of Freedom of Information from 12th December 2002 (No. 439-II).

¹¹¹ *Ibidem*, art. 1

¹¹² *Ibidem*, art. 2

¹¹³ *Ibidem*, art. 6

¹¹⁴ *Ibidem*.

stosownego wniosku w postaci ustnej lub pisemnej (w tym w formie elektronicznej)¹¹⁵. Zgodnie z art. 10 charakteryzowanej ustawy „odmowa udzielenia żądanych informacji jest możliwa, jeżeli są one poufne lub w wyniku ich ujawnienia mogą zostać naruszone prawa i słuszne interesy jednostki, interesy społeczeństwa lub państwa”¹¹⁶. Osoba ubiegająca się o informacje jest jedynie informowana o powodach odmowy, nie ma natomiast prawa odwołania się od niej. Ponadto na mocy obowiązujących przepisów organy władzy państwowej zyskały możliwość podejmowania działań w celu zapewniania bezpieczeństwa informacyjnego, które w praktyce może ograniczyć dostęp do danych będących w posiadaniu organów administracji publicznej. Przykładem tego typu działań jest funkcjonujący w Uzbekistanie system filtrowania informacji umieszczanych w Internecie¹¹⁷.

Prawo do informacji w Tadżykistanie

Tadżycki ustrojodawca w części konstytucji poświęconej prawom, wolnościom oraz podstawowym obowiązkom jednostek i obywateli nie zdecydował się wyodrębnić prawa do informacji. Zawarty w niej artykuł 30 z jednej strony gwarantuje każdemu „wolność słowa, publikacji i prawo do korzystania ze środków informacji” oraz zakazuje cenzury i ścigania obywateli za krytyczne wypowiedzi, lecz z drugiej zabrania „propagandy i agitacji, rozpalania wrogości społecznej, rasowej, etnicznej, religijnej i językowej”, a także zawiera delegację do określenia w odpowiedniej ustawie kategorii informacji, które będą stanowić tajemnicę państwową¹¹⁸.

Kwestie związane z dostępem do informacji publicznej zostały określone w ustawie powstałej w celu „stworzenia warunków prawnych dla realizacji prawa każdego obywatela do wolności wyszukiwania i pozyskiwania informacji”¹¹⁹. Przedmiotowa ustawa określa prawa i obowiązki organów i jednostek organizacyjnych (oraz ich pracowników) zobowiązanych do udzielania informacji oraz osób, które o owe informacje wnioskuje i je otrzymują¹²⁰. Warto podkreślić, że udostępnieniu podlegają jedynie informacje znajdujące się

¹¹⁵ *Ibidem*, art. 9

¹¹⁶ *Ibidem*, art. 10

¹¹⁷ Dostawcy Internetu są zmuszeni do realizacji połączeń internetowych za pośrednictwem jednostki Państwowego Przedsiębiorstwa Telekomunikacji i Poczty. *UZBEKISTAN: New FOIA Comes Into Force*, <http://www.freedominfo.org/2003/02/uzbekistan-new-foia-comes-into-force/>, (7.02.2003).

¹¹⁸ Art. 30 Konstytucji Republiki Tadżykistanu z 6 września 1994 r. (z późn. zm.).

¹¹⁹ Art. 1, Law of the Republic of Tajikistan - the Right to Access to Information from 18th June 2008 (Number 411)

¹²⁰ *Ibidem*, art. 4

w dokumentach urzędowych, które nie są opatrzone klauzulą tajności¹²¹. Sama ustawa definiuje dokument urzędowy jako dokument stworzony przez agencje, jednostki organizacyjne lub urzędników działających w granicach swoich kompetencji¹²². Obowiązek ten dotyczy jedynie finalnych dokumentów, które zostały poświadczone w odpowiedni sposób. Udostępnienie ich wersji roboczych następuje wyłącznie za zgodą podmiotu, który je przygotowuje¹²³. Ustawa nie porusza natomiast kwestii dokumentów wewnętrznych, jednakże zdaniem autora ich udostępnienie zależy jedynie od dobrej woli organu w posiadaniu którego się one znajdują. Analizowany akt prawny zawiera katalog informacji do których dostęp nie może być co do zasady ograniczony. Zgodnie z art. 5 nie jest dozwolone m. in. ograniczanie dostępu do aktów prawnych podlegających obowiązkowej publikacji, informacji mających wpływ na życie i zdrowie obywateli czy też informacji dotyczących działalności agencji rządowych, jednostek organizacyjnych władzy publicznej oraz zatrudnionych tam urzędników¹²⁴. Ustawa określa dwa tryby udostępniania informacji:

- podanie ich do publicznej wiadomości jeżeli szczegółowe przepisy prawa tak stanowią (ma to miejsce chociażby w przypadku ogłaszania treści obowiązujących ustaw);
- oraz udostępnienie dokumentów na prośbę złożoną przez osobę lub osoby zainteresowane¹²⁵.

Zgodnie z art. 7 ustawy obywatel może zapoznać się z dokumentem urzędowym, otrzymać jego kopię lub wyciąg z niego lub uzyskać informacje o źródle publikacji poszukiwanej informacji¹²⁶. Szczegółowe zasady przetwarzania wniosków o udzielenie informacji określają kierownicy właściwych agencji rządowych lub jednostek administracji publicznej. W przypadku odmowy udostępnienia informacji lub naruszenia przepisów obowiązującej ustawy możliwe jest odwołanie się do odpowiednich organów lub sądu¹²⁷. Ponadto „osoby, które otrzymały niedokładne, niekompletne informacje lub otrzymały je zbyt późno, mają prawo do odszkodowania za poniesioną krzywdę moralną”¹²⁸.

Podsumowując obowiązujący w Tadżykistanie model dostępu do informacji publicznych nie chroni w wystarczający sposób prawa obywateli do informacji. Ustawodawca zawęził ów dostęp jedynie do dokumentów urzędowych. Ponadto ich udostępnienie może

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² *Ibidem*, art. 2

¹²³ *Ibidem*, art. 4

¹²⁴ *Ibidem*, art. 5

¹²⁵ *Ibidem*, art. 7

¹²⁶ *Ibidem*.

¹²⁷ *Ibidem*, art. 16

¹²⁸ *Ibidem*.

zostać ograniczone na mocy innych przepisów bowiem regulacje blokujące dostęp do informacji będą miały pierwszeństwo przed przedmiotową ustawą. Obywatele, których prawo do informacji zostało naruszone mogą co prawda żądać rekompensaty, ale jej przyznanie będzie miało uznaniowy charakter.

Prawo do informacji w Kirgistanie

Obowiązujące w Kirgistanie prawo do informacji zostało określone w art. 33 konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo do:

- „swobodnego poszukiwania, otrzymania, przechowywania i wykorzystywania informacji oraz rozpowszechniania ich ustnie, na piśmie lub w inny sposób”¹²⁹;
- „zasięgania informacji o sobie w organach państwowych, organach samorządu terytorialnego, instytucjach i organizacjach”¹³⁰.
- „uzyskiwania informacji o działalności władz państwowych, organów samorządu terytorialnego oraz ich funkcjonariuszy, osób prawnych z udziałem organów państwowych i samorządowych oraz organizacji finansowanych ze środków państwowych i samorządowych”¹³¹.

Ponadto przywoływany artykuł przyznaje każdemu obywatelowi prawo dostępu do informacji znajdujących się w posiadaniu organów administracji państwowej, jednostek samorządu terytorialnego oraz zatrudnionych w nich funkcjonariuszy publicznych¹³². Z kolei art. 52 zapewnia obywatelom prawo do uzyskiwania informacji o faktycznym wydatkowaniu środków publicznych¹³³. Kirgiski ustrojodawca bardzo poważnie potraktował problematykę prawa do informacji podkreślając jego wagę jako jednego z podstawowych praw i wolności każdego człowieka. Należy jednak pamiętać, że na mocy art. 20 obowiązującej konstytucji „prawa i wolności człowieka i obywatela mogą być ograniczane przez konstytucję oraz ustawy w celu ochrony bezpieczeństwa narodowego, porządku publicznego, zdrowia i moralności obywateli, a także praw i wolności innych osób. Wprowadzone ograniczenia powinny być jednak współmierne do deklarowanych celów”¹³⁴.

Szczegółowe ramy prawa do informacji wyznacza natomiast ustawa o dostępie do informacji będących w posiadaniu organów państwowych i samorządów lokalnych Republiki

¹²⁹ Art. 33 ust. 1 Konstytucji Republiki Kirgiskiej z 21 czerwca 2010 r.

¹³⁰ *Ibidem*, art. 33 ust. 2

¹³¹ *Ibidem*, art. 33 ust. 3

¹³² *Ibidem*, art. 33 ust. 4

¹³³ *Ibidem*, art. 52

¹³⁴ *Ibidem*, art. 20.

Kirgijskiej¹³⁵. Przedmiotowy akt nakłada obowiązek udostępnienia informacji publicznych na wszystkie jednostki administracji publicznej. Zgodnie z art. 4 ustawy „działania organów państwowych i jednostek samorządu terytorialnego są jawne i transparentne”¹³⁶. Jeżeli dane informacje nie są dostępne należy zwrócić się z prośbą o ich udostępnienie. Owa prośba może przyjąć formę ustną (zostać złożona podczas rozmowy bezpośredniej lub telefonicznej) lub pisemną (wtedy stosowny wniosek zostaje dostarczony osobiście, przez pocztę, kuriera lub za pośrednictwem elektronicznych kanałów komunikacji)¹³⁷. Zgodnie z art. 15 ustawy prośby o udzielenie informacji mogą zostać odrzucone kiedy:

- dostęp do nich został zastrzeżony na podstawie odpowiednich przepisów;
- złożony wniosek nie spełnia wymogów określonych w ustawie;
- prośba jest już rozpatrywana przez inny organ administracji władzy publicznej;
- instytucja, do której została skierowana prośba nie posiada stosownych informacji;
- oraz w sytuacji kiedy zainteresowany ubiega się o udostępnienie informacji, które zostały mu przekazane w okresie 3 miesięcy przed otrzymaniem ponownej prośby¹³⁸.

W przypadku nieudostępnienia informacji osoba wnioskująca może wnieść stosowne odwołanie.

Prawo do informacji w Kazachstanie

Konstytucja Kazachstanu nie porusza wprost problematyki prawa do informacji. Jednakże, artykuł 18 poświęcony prawu do prywatności nakłada na organy państwowe, stowarzyszenia, urzędników oraz przedstawicieli środków masowego przekazu obowiązek umożliwienia zapoznania się obywatela z dokumentami, decyzjami i pozostałymi źródłami informacji, które dotyczą jego praw¹³⁹. Natomiast artykuł 20 porusza w całości kwestie wolności słowa. Zgodnie z nim „każdy ma prawo do swobodnego otrzymywania i rozpowszechniania informacji w sposób nie zabroniony przez prawo”¹⁴⁰.

Kazachski ustawodawca postrzega informację jako „dane o osobach, przedmiotach, faktach, zdarzeniach i procesach, które zostały otrzymane lub utworzone przez posiadacza informacji, zapisane na dowolnym urządzeniu i spełniające warunki niezbędne do

¹³⁵ Law of the Kyrgyz Republic on access to information held by state bodies and local self-government bodies of the Kyrgyz Republic from 28th December 2006 (No. 213)

¹³⁶ *Ibidem*, art. 4

¹³⁷ *Ibidem*, art. 7

¹³⁸ *Ibidem*, art. 15

¹³⁹ Art. 18 Konstytucji Republiki Kazachstanu z 30 sierpnia 1995 r.

¹⁴⁰ *Ibidem*, art. 20

identyfikacji takich danych”¹⁴¹. Prawo do informacji przysługuje każdej osobie fizycznej lub prawnej. Ustawa definiuje również szeroki katalog podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji, do których oprócz organów administracji publicznej zaliczono także podmioty sektora quasi-państwowego oraz osoby prawne spełniające określone kryteria (np. obowiązki informacyjne dotyczą „podmiotów rynkowych posiadających pozycję dominującą lub monopolistyczną na rynku, w zakresie informacji o cenach towarów (robót, usług) wyprodukowanych (sprzedanych) przez nich”)¹⁴². Artykuł 10 określa sposoby udostępnienia informacji, która może być udzielana na żądanie, umieszczana w siedzibach instytucji lub innych miejscach do tego przeznaczonych (np. tablicach ogłoszeniowych), rozpowszechniana w środkach masowego przekazu oraz umieszczana na stronach internetowych instytucji i serwisach administracji publicznej¹⁴³. Ponadto przytoczony artykuł zapewnia dostęp do posiedzeń kolegialnych organów państwowych oraz możliwość wysłuchania sprawozdań składanych przez szefów centralnych organów wykonawczych, Akimów i rektorów wyższych uczelni (z pewnymi wyjątkami)¹⁴⁴. Należy podkreślić, że przytoczony katalog nie ma charakteru zamkniętego bowiem ustawa dopuszcza udostępnianie informacji za pomocą innych środków, o ile nie są one zabronione przez prawo¹⁴⁵ (np. w przypadku wiernych Kościoła katolickiego informacje mogą zostać przekazane w ramach ogłoszeń odczytywanych na zakończenie mszy świętej). Prawo do informacji nie jest bezwzględnie obowiązujące. Kazachski ustawodawca zastrzegł, że może podlegać ograniczeniom wprowadzonym „tylko przez przepisy i tylko w zakresie koniecznym dla ochrony konstytucji i porządku publicznego, praw i wolności człowieka, zdrowia i moralności ludzkiej”¹⁴⁶. Zdaniem Dunji Mijatovi przedmiotowa ustawa stanowi „duży krok w kierunku większej przejrzystości i odpowiedzialności organów publicznych”¹⁴⁷, a także dostosowuje obowiązujące w Kazachstanie regulacje do międzynarodowych standardów¹⁴⁸. Jednakże nie jest ona pozbawiona wad – niektóre przepisy nie zostały wystarczająco jasno sformułowane¹⁴⁹. Ponadto nie przewiduje ona utworzenia „niezależnego organu nadzorczego

¹⁴¹ Art. 1, Law of the Republic of Kazakhstan on access to information from 16th November 2015 (No 401-V 3PK).

¹⁴² *Ibidem*, art. 8

¹⁴³ *Ibidem*, art. 10

¹⁴⁴ *Ibidem*.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ *Ibidem*, art. 5

¹⁴⁷ OSCE media freedom representative welcomes new law on access to information in Kazakhstan, but says drawbacks still exist, za: <https://www.osce.org/fom/203606>, (25.11.2015)

¹⁴⁸ *Ibidem*.

¹⁴⁹ *Ibidem*.

zajmującego się skargami”¹⁵⁰. Do największych zalet charakteryzowanej ustawy należy z kolei podkreślenie znaczenia technologii teleinformatycznych w procesie udostępniania informacji.

Praktyczny wymiar prawa do informacji w wybranych krajach Azji Środkowej

Szczegółowe określenie stopnia realizacji prawa do informacji oraz poziomu korupcji w Kazachstanie, Kirgistanie, Turkmenistanie i Uzbekistanie wymagałoby poniesienia znacznych nakładów czasu i środków, a chęć zaprezentowania wszystkich pozyskanych danych z pewnością przekroczyłaby zakres niniejszego artykułu. Dlatego chcąc zbadać praktyczny aspekt scharakteryzowanych przepisów prawa autor niniejszego tekstu zdecydował się wykorzystać następujące dane wtórne:

- opracowywany przez Access Info oraz Centre for Law and Democracy ranking RTI, który „mierzy siłę ram prawnych dotyczących prawa dostępu do informacji będących w posiadaniu władz publicznych”¹⁵¹;
- wskaźnik wolności prasy przygotowywany przez organizację: Reporterzy bez Granic, monitorującą wolność pracy na całym świecie¹⁵²;
- oraz indeks postrzegania korupcji tworzony co roku przez Transparency International¹⁵³.

Pierwsze dwa raporty pozwolą określić stopień realizacji prawa do informacji w poszczególnych krajach, natomiast ostatni pozwoli ustalić panujący w nich stopień korupcji.

Badając zmianę poziomu korupcji oraz dostępności informacji publicznych w Uzbekistanie, Tadżykistanie, Kirgistanie oraz Kazachstanie można dostrzec pewną stagnację. Wymienione wyżej państwa zajmują odległe miejsca w rankingach, a podejmowane przez nie działania nie przyczyniają się do poprawy zajmowanych pozycji. Szczegółowe informacje przedstawia poniższy wykres¹⁵⁴.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

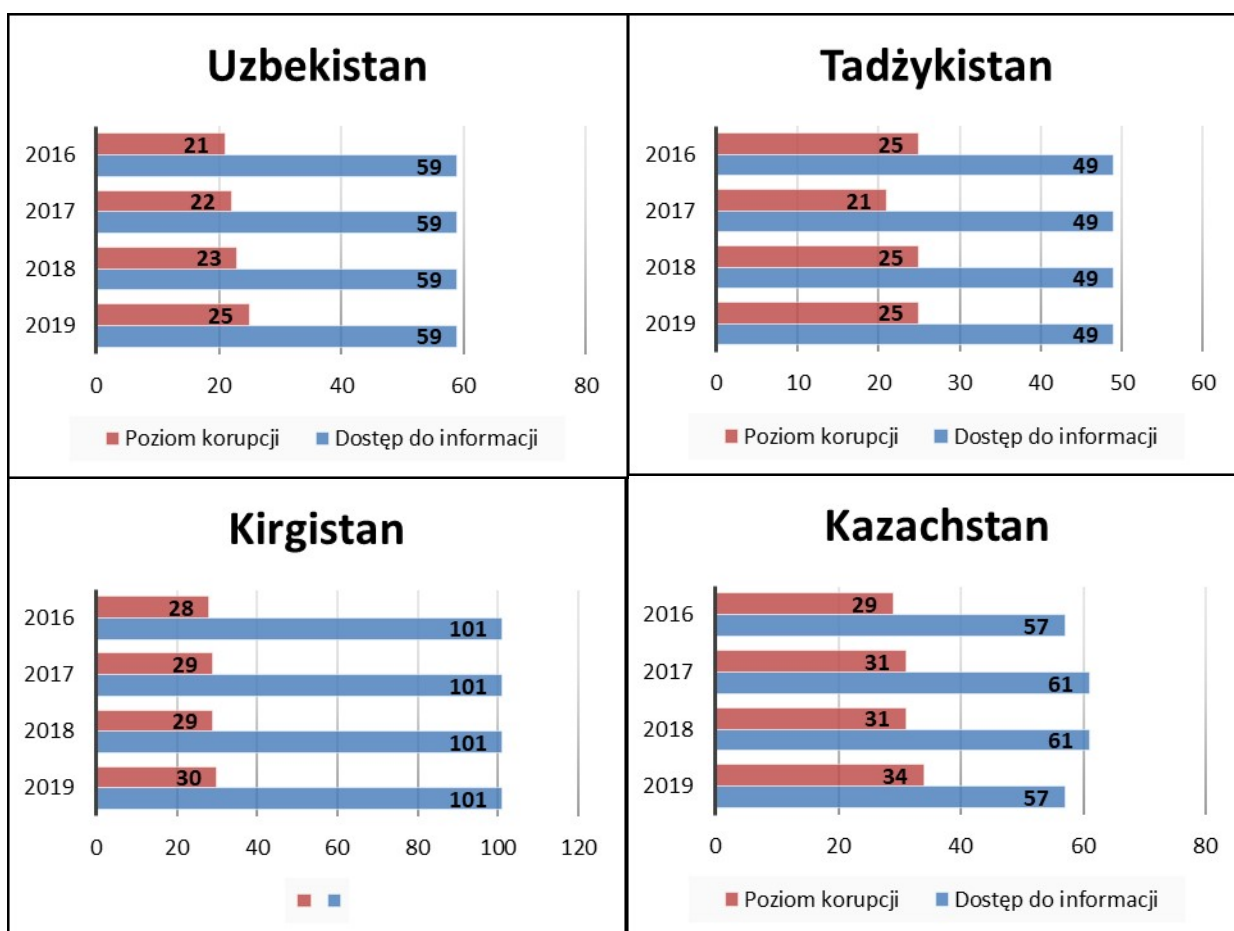
¹⁵¹ *Global Right to Information Rating Map*, za: <https://www.rti-rating.org/>, (18.10.2020).

¹⁵² *World Press Freedom Index*, za: <https://rsf.org/en/ranking>, (18.10.2020).

¹⁵³ *Corruption Perceptions Index*, za: <https://www.transparency.org/en/cpi> (18.10.2020).

¹⁵⁴ W rankingu dostępu do informacji poszczególne państwa mogą uzyskać od 1 do 150 punktów, natomiast w zestawieniu określającym poziom korupcji od 1 do 100 punktów. Im niższy wynik tym bardziej ograniczone jest prawo do informacji i wyższy poziom korupcji.

Wykres 1. Dostęp do informacji a poziom korupcji w wybranych państwach



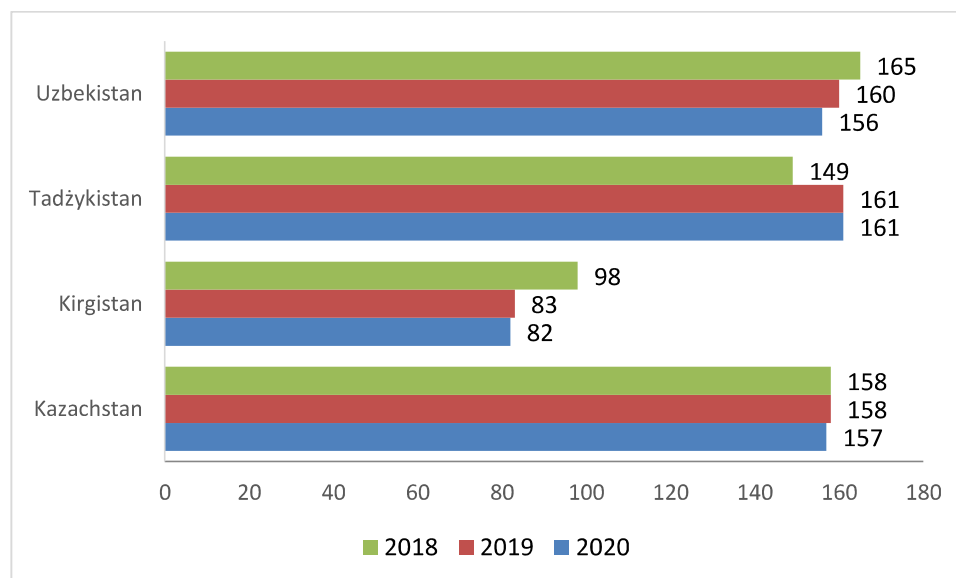
Źródło: opracowanie własne na podstawie *Global Right to Information Rating Map*, <https://www.rti-rating.org/>, (18.10.2020) oraz *Corruption Perceptions Index*, <https://www.transparency.org/en/cpi> (18.10.2020).

Na podstawie danych zawartych w rankingu RTI dostęp do informacji publicznych w Kirgistanie można określić jako umiarkowany, w Kazachstanie i Uzbekistanie jako słaby, natomiast w Tadżykistanie jako bardzo słaby co ilustruje powyższy wykres. Pokazuje on również, że w przypadku państw Azji Środkowej poziom korupcji podlega niewielkim zmianom, które nie zależą od stanu dostępności informacji, który w przypadku większości państw nie ulega zmianom. Przykład Kirgistanu pokazuje z kolei, że liberalne prawo do informacji nie wpływa w istotny sposób na obecne w regionie zjawisko korupcji.

Z prawa do informacji często korzystają dziennikarze starając się pozyskać od organów władzy publicznej dane, które nierzadko służą kontroli prawidłowości działania instytucji publicznych oraz osób pełniących najważniejsze funkcje w państwie. W badanych

krajach media nie cieszą się jednak dużą swobodą działania co pokazuje poniższy wykres przedstawiający miejsca zajmowane przez poszczególne państwa w rankingu wolności prasy na przestrzeni trzech ostatnich lat.

Wykres 2. Wolność mediów w wybranych państwach Azji Środkowej



Źródło: opracowanie własne na podstawie *World Press Freedom Index 2020, 2019 oraz 2018* <https://rsf.org/en/ranking>, (18.10.2020).

Przedmiotowe badania obejmują 180 państw świata¹⁵⁵. Spośród nich jedynie dziennikarze pracujący w Kirgistanie mogą się cieszyć względną swobodą. Jednocześnie jest to jedyny kraj, który systematycznie znajduje się w pierwszej setce przedmiotowego zestawienia (w roku 2020 zajął w nim 82 drugie miejsce¹⁵⁶). Znacznie gorzej sytuacja wygląda w pozostałych państwach – w ostatnim zestawieniu Uzbekistan zajął 156 miejsce, Kazachstan 157, a Tadżykistan 161¹⁵⁷. Jeszcze gorzej sytuacja wygląda w nieposiadającym żadnych regulacji z zakresu prawa do informacji Turkmenistanie, który zajął przedostatnie (179) miejsce¹⁵⁸ w charakteryzowanym rankingu.

Należy jednak zadać pytanie czy już samo przyjęcie regulacji z zakresu prawa do informacji może w znaczący sposób ograniczyć praktyki korupcyjne zachodzące w danym państwie. W tabeli poniżej przedstawiono wartość indeksu Transparency International przed i po wprowadzeniu stosownego prawa.

¹⁵⁵ *World Press..., op cit.*

¹⁵⁶ *Ibidem.*

¹⁵⁷ *Ibidem.*

¹⁵⁸ *Ibidem.*

Tabela 1. Dostęp do informacji w wybranych państwach Azji Środkowej¹⁵⁹

Państwo	Poziom korupcji		
	w roku poprzedzającym przyjęcie ustawy regulującej prawo do informacji	w roku przyjęcia ustawy regulującej prawo do informacji	w roku następującym po przyjęciu ustawy regulującej prawo do informacji
Kazachstan ¹⁶⁰	29	28	29
Kirgistan	2,2	2,1	1,8
Uzbekistan	2,7	2,9	2,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Corruption Perceptions Index*, <https://www.transparency.org/en/cpi> (18.10.2020).

Z powyższej tabeli wynika, że samo wprowadzenie regulacji z zakresu prawa do informacji nie miało żadnego istotnego wpływu na zjawisko korupcji występujące w badanych państwach. Może to świadczyć o tym, że wprowadzone regulacje miały przede wszystkim charakter deklaracyjny. Zdaniem Marka Safjana „błędem byłoby utożsamianie wizji państwa i jego zasad wykreowanych w aktach normatywnych z praktyką funkcjonowania tego państwa, która może w sposób zasadniczy odbiegać od obrazu wyidealizowanego, a więc w konsekwencji nierzeczywistego, czy wręcz wirtualnego, sądząc po czynach i aktach instytucji publicznych i ich funkcjonariuszy”¹⁶¹.

Podsumowanie

Obowiązujące w badanych państwach modele dostępu do informacji publicznej nie stanowią wystarczającej gwarancji poszanowania prawa do informacji, które przysługuje każdemu człowiekowi. Tym samym jego istnienie nie wpływa na obecne w nich zjawisko korupcji. Przyjęte ustawodawstwa pozwalają na wprowadzenie licznych wyjątków, a organy władzy w większości przypadków mogą zarządzać zakresem udostępnianych danych. Wysoki

¹⁵⁹ Poniższa tabela nie uwzględnia Tadżykistanu, który nie był objęty badaniami Transparency International w momencie wprowadzania stosownej regulacji z zakresu prawa do informacji.

¹⁶⁰ Różnice zapisu wartości indeksu dla Kazachstanu a Kirgistanu i Uzbekistanu wynikają ze zmiany sposobu mierzenia jego i prezentacji, która nastąpiła w 2012 r.

¹⁶¹ M. Safjan, *Wyzwania dla państwa prawa*, Kraków-Warszawa 2007, s. 23.

poziom korupcji i ograniczony dostęp do informacji publicznych może świadczyć o tym, że państwa Azji Środkowej starają się kontrolować przepływ informacji aby utrudnić wykrywanie zachodzących nadużyć. Prawo do informacji tworzy bowiem ramy, które mogą być wykorzystywane przez obywateli w procesie kontroli społecznej. Jednakże, aby była ona skuteczna instytucje państwowe muszą chętnie dzielić się posiadanymi informacjami z obywatelami. W przeciwnym razie organy administracji będą zniechęcać do podejmowania tego rodzaju działań, co będzie powstrzymywać obywateli „od tworzenia społeczeństwa obywatelskiego, a więc od tego, co jest warunkiem powodzenia wszelkich reform i dobrego funkcjonowania struktur państwa”¹⁶². Przyjęcie i stosowanie regulacji umożliwiających swobodny dostęp do informacji publicznych oraz zapewniających swobodę działalności mediów przyczyni się do budowy społeczeństwa obywatelskiego, a proces jego formowania może skutkować ograniczeniem zjawiska korupcji, które jest niezwykle dotkliwe w badanych państwach.

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza związku pomiędzy poziomem korupcji a obowiązującymi przepisami z zakresu prawa do informacji w wybranych krajach Azji Środkowej tj. Kazachstanie, Kirgistanie, Tadżykistanie oraz Uzbekistanie. Wśród analizowanych państw nie znajduje się Turkmenistan, którego ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie wspomnianych przepisów. Istnieje wiele różnych definicji korupcji, niemniej na potrzeby niniejszego artykułu będzie ona postrzegana „jako wykorzystanie władzy, wpływów i pozycji zawodowej do realizacji partykularnych interesów i celów”.

Słowa kluczowe:

korupcja, państwa Azji Środkowej, prawo do informacji, wolność mediów.

Key words:

corruption, Central Asian states, right to information, media freedom.

Bibliografia:

1. *Co to jest korupcja?*, *Antykorupcja. Edukacyjny portal o antykorupcji*, <https://www.antykorupcja.gov.pl/ak/archiwum-mswia/poradnik-antykorupcyjn/co-to-jest-korupcja/63%2CCo-to-jest-korupcja.html>, (18.11.2020).
2. Foucault M., *Słowa i rzeczy. Archeologia nauk humanistycznych*, Gdańsk 2006.
3. *Global Right to Information Rating Map*, <https://www.rti-rating.org/>, (18.10.2020).

¹⁶² Ibidem, s. 9.

4. Górzyńska T., *Geneza i rozwój prawa do informacji*, [w:] *Prawo informacji. Prawo do informacji*, W. Góralczyk (red.), Warszawa 2006.
5. Konstytucja Republiki Kazachstanu z 30 sierpnia 1995 r.
6. Konstytucja Republiki Kirgiskiej z 21 czerwca 2010 r.
7. Konstytucja Republiki Tadżykistanu z 6 września 1994 r. (z późn. zm.).
8. Konstytucja Republiki Uzbekistanu z 8 grudnia 1992 r.
9. Kozłowski P., *Obszar postradziecki w oficjalnych strategiach Federacji Rosyjskiej i Rady ds. Polityki Zagranicznej i Obronnej*, „Wschodnioznawstwo”, 2007, nr 1.
10. Kwiatkowski K., *Dostęp do informacji publicznej w świetle kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, [w:] *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju*, M. Maciejewski (red.), Warszawa 2014.
11. Law of the Kyrgyz Republic on access to information held by state bodies and local self-government bodies of the Kyrgyz Republic from 28th December 2006 (No. 213)
12. Law of the Republic of Kazakhstan on access to information from 16th November 2015 (No 401-V 3PK)
13. Law of the Republic of Tajikistan - the Right to Access to Information from 18th June 2008 (Number 411).
14. Law of the Republic of Uzbekistan on Guarantees and Freedom of Access to Information from 24th April 1997.
15. Law of the Republic of Uzbekistan on the Principles and Guarantees of Freedom of Information from 12th December 2002 (No. 439-II).
16. OSCE media freedom representative welcomes new law on access to information in Kazakhstan, but says drawbacks still exist, <https://www.osce.org/fom/203606>, (25.11.2015)
17. Rogala-Lewicki A., *Informacja jako autonomiczny czynnik wpływu w przestrzeni publicznej. Studium władztwa informacyjnego*, Warszawa 2013.
18. Safjan M., *Wyzwania dla państwa prawa*, Kraków-Warszawa 2007.
19. Surówka A., *Prawo dostępu do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2013, nr 15 (3).
20. *UZBEKISTAN: New FOIA Comes Into Force*, <http://www.freedominfo.org/2003/02/uzbekistan-new-foia-comes-into-force/>, (7.02.2003).
21. Walczak W., *Korupcja jako sieć wpływów, powiązań i zależności*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, 2018, nr 19.
22. *World Press Freedom Index*, <https://rsf.org/en/ranking>, (18.10.2020).
23. Wypych M., *Czym jest korupcja? Informator prawny*, 2013.