

Marcin WAŁDOCH

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy
marcin.waldoch@gmail.com, waldoch@ukw.edu.pl

DOCIEKLIWI JAKO NOWY RUCH SPOŁECZNY: ASPEKTY POLITYCZNE PRAWA DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ W NOWEJ ZELANDII

ABSTRACT **The Inquisitives as a New Social Movement: Political Aspects of Public Information Law Access in New Zealand**

In this paper the Author analyzes new social movement labeled the “Inquisitives”. It apparently has its roots in political thought and in philosophy of “the right to know”. New Zealand adopted the Official Information Act in 1980 to give citizens the formal right to inquire about the public affairs. As society has evolved under constant technological pressure so has evolved the way in which people get information. The information society strives for information about political issues, and about political-public affairs. The Author of this paper suggests that a new social movement has been operating globally, considering the particular case of the Inquisitives movement in New Zealand. The paper aims to explore its genesis, background, roles, functions, political values, motives and goals.

Keywords: civil society, New Zealand, counter-power, Inquisitives

Słowa kluczowe: społeczeństwo obywatelskie, Nowa Zelandia, przeciwwładza, dociekliwi

WSTĘP

Studium to ma charakter deskryptywny i eksplanacyjny. Celem autora jest przybliżenie praktyk realizacji idei otwartego dostępu do informacji publicznej jako elementu wypełniania praw człowieka w Nowej Zelandii, szczególnie art. 19 Powszechnej deklaracji praw człowieka z 1948 r.¹ W tym względzie odniesieniem teoretycznym jest zarówno koncepcja praw człowieka, jak i ujęcie krytyczne wskazujące na dużą wartość poznawczą w tym odniesieniu teorii przeciwwładzy Ulricha Becka. Teorię tę wyłożył z wielką gracją jeden z polskich politologów, pisząc: [...] *przeciwwładza to powoli tworząca się infrastruktura globalnego społeczeństwa obywatelskiego, ożywiana zasobami społeczności lokalnych (regionalnych, subregionalnych), organizacji pozarządowych, a także demokratycznych rządów i społeczeństw obywatelskich*². Około 2010 r. prawie dziewięćdziesiąt państw świata posiadało legislację pozwalającą na wykorzystanie instrumentów związanych z dostępem do informacji publicznej. Przy tym badacze wskazują, że w państwach Wspólnoty Brytyjskiej ustawodawstwo związane z dostępem do informacji publicznej nie usprawniło procesów podejmowania decyzji przez rządy, nie wzrosła społeczna świadomość procesów politycznych ani partycypacja obywateli w działalności społecznej i publicznej i wreszcie nie zauważono żadnego wzrostu zaufania społecznego do instytucji publicznych³. Z tym stanowiskiem autor podejmuje dyskusję w tym artykule.

Istotne dla zrozumienia zagadnienia prawa do informacji publicznej jest wskazanie na podłoże myśli politycznej, która wpłynęła na praktykę życia politycznego. Uważa się, że to Immanuel Kant był twórcą intelektualnych podstaw rozwiniętej koncepcji idei obywatelskiej sfery publicznej, co szczególnie przejawiało się w przedłożonej przez tego filozofa zasadzie jawności publicznej łączącej się z celami ogółu (społecznymi). Poza prawem do publikowania i pozyskiwania informacji wskazywał on na naderchzące na siebie normy związane ze sferami prywatną i publiczną. Później Jürgen Habermas napisał, że prawdopodobne jest, iż sferę publiczną wpręgnięto [...] *w proces integracji państwa i społeczeństwa [...] pod patronatem organów administracji, stowarzyszeń i partii*⁴. Kardynalne znaczenie dla dyskusji nad znaczeniem informacji publicznej,

¹ Art. 19 Powszechnej deklaracji praw człowieka: *Każdy człowiek ma prawo wolności opinii i wyrażania jej; prawo to obejmuje swobodę posiadania niezależnej opinii, poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i poglądów wszelkimi środkami, bez względu na granice. Zob. Powszechna deklaracja praw człowieka, UNESCO, [online] http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf, 18 VI 2016.*

² T. Godlewski, rec.: *Ulrich Beck, Władza i przeciwwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej*, przełożył Jerzy Łoziński, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, 412 ss. (wydanie niemieckie w 2002 r.), „Polityka i Społeczeństwo” 2007, nr 4, s. 146.

³ B. Worthy, *More Open but Not More Trusted? The Effect of the Freedom of Information Act 2000 on the United Kingdom Central Government*, „Governance” 2010, Vol. 23, nr 4, s. 561, [online] <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0491.2010.01498.x>.

⁴ J. Habermas, *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, przeł. W. Lipnik, M. Łukasiewicz, Warszawa 2007, s. 215-234, 360-383, *Biblioteka Współczesnych Filozofów*.

kwestii jawności oraz nakładania się na siebie sfery publicznej i prywatnej mają pisma Karla Poppera, który jednoznacznie wykazał korzyści płynące z modelu społeczeństwa otwartego⁵. Horkheimerowskie prawo do tego, żeby wiedzieć, jako proces emancypacji społecznej doskonale dopełnia myśl opowiadającą się za dostępem do informacji publicznej jako ideałem rozumnego społeczeństwa. Społeczeństwa, które ma podstawy do podejmowania racjonalnych decyzji i uczestniczenia w procesach politycznych jako ich podmiot.

W obecnych czasach żądanie prawa do informacji publicznej oraz jawności działań władzy publicznej wiązać należy z upadkiem znaczenia autorytetu, z uznaniem prawa do kwestionowania głoszonych przez władzę prawd i podważaniem stosowanej przez nią interpretacji⁶. Alvin Toffler dla zobrazowania wagi wiedzy w naszym społeczeństwie zastosował pojęcie infotaktyki (tajemnice i przecieki kontrolowane). Jej niepoślednia rola w życiu politycznym najbardziej ujawnia się w jej dynamice w czasie kryzysów politycznych, kiedy informacja i możliwość manipulacji informacją są wykorzystywane w celu uzyskania przewagi w walce politycznej. Na przeciwnym biegunie do jawności leży utajnienie, stosowane przez rządy w sposób dowolny; określa „zbiór zastrzeżony” jako kluczowy dla bezpieczeństwa państwa lub po prostu uznaje pewne informacje za tajemnice państwowe⁷.

Dostęp do informacji publicznej i korzystanie z tego prawa muszą być rozpatrywane jako wyraz umiejętności krytycznego spojrzenia na świat. Szczególnie istotne jest to w drodze przeciwdziałania kształtowaniu się ludzi automatów – cynicznych i naiwnych, niechętnych samodzielnie podejmować decyzje, przyjmujących zdanie autorytetów za pewnik (Erich Fromm)⁸ – lub też człowieka jednowymiarowego, funkcjonariusza systemu, kiedy to paradoksalnie człowiek odczuwający satysfakcję ekonomiczną porzuca działalność polityczną ukierunkowaną na zmianę, czym szczególnie dotknięte mogą być społeczeństwa państw wysoko rozwiniętych (Herbert Marcuse)⁹.

Te dwie optyki zwracają uwagę badacza na wpływ czynników psychospołecznych, co ujawnia związane z nimi problemy jednostkowe, tożsamościowe w realizacji prawa do informacji we współczesnym świecie. Domniemywać można, że rola partycypacji w życiu politycznym społeczeństwa informacyjnego będzie rosła dzięki szerokiej możliwości wykorzystania prawa dostępu do informacji w warunkach szybkiego rozwoju technologii komunikacyjnych i rozwoju możliwości przetwarzania danych.

⁵ Zob. K. Popper, *Społeczeństwo otwarte i jego wrogowie*, t. 1: *Urok Platona*, przeł. H. Krahelska, t. 2: *Wysoka fala proroców: Hegel, Marks i następstwa*, przeł. H. Krahelska, W. Jedlicki, Warszawa 2007, *Biblioteka Współczesnych Filozofów*.

⁶ O ewolucji rozumienia autorytetu w kulturze zob. L. Witkowski, *Wyzwania autorytetu w praktyce społecznej i kulturze symbolicznej (przechadzki krytyczne w poszukiwaniu dyskursu dla teorii)*, Kraków 2009, *passim*.

⁷ A. Toffler, *Zmiana władzy. Wiedza, bogactwo i przemoc u progu XXI stulecia*, przeł. P. Kwiatkowski, Poznań 2003, s. 363-367.

⁸ E. Fromm, *Ucieczka od wolności*, przeł. O. i A. Ziemilscy, Warszawa 1978, *passim*.

⁹ H. Marcuse, *Człowiek jednowymiarowy. Badania nad ideologią rozwiniętego społeczeństwa przemysłowego*, przeł. S. Konopacki, Warszawa 1991, *passim*.

Przemiany cywilizacyjne i kulturowe doprowadziły do sytuacji, w której coraz szersza rzesza ludzi była skłonna pozyskiwać informacje o działaniach władz publicznych. Sprężenie zwrotne pomiędzy rozwojem społecznym i technologicznym znacząco wpłynęło na praktykę dostępu do informacji publicznej. Chęć realizacji takich właśnie celów, jak zwiększenie partycypacji obywateli poprzez wzrost transparentności działań władzy publicznej, przyświecała twórcom prawa w Australii i Nowej Zelandii w latach 70. i 80. XX w. W tym drugim państwie była to również odpowiedź na nowy ruch społeczny, który wytworzył się wokół idei otwartego rządu (*open government*), i uważa się, że ustawodawstwo nowozelandzkie przyczyniło się do wysokiego stopnia odpowiedzialności rządu. Jednocześnie w trakcie procesu legislacyjnego w Nowej Zelandii przykładano znaczącą wagę do unikania pułapek prawnych i ułatwienia jak najszerszego wykorzystania możliwości, które miała dać ustawa¹⁰. Myślano o urzeczywistnieniu idei dobrego rządu¹¹.

Rewolucja w kulturze i życiu Nowozelandczyków dokonała się już w latach 60. XX w. poprzez wprowadzenie telewizji o zasięgu ogólnokrajowym oraz w wyniku narastających protestów społecznych przez następne dwie dekady, szczególnie przeciwko próbom atomowym na Pacyfiku, zaangażowaniu Nowej Zelandii w wojnę w Wietnamie, wejściu Rosjan do Czechosłowacji w 1968 r., złemu położeniu Maorysów, a także w sprawie praw kobiet i homoseksualistów. Na te zjawiska nakładała się zmiana stylu życia; w dużej mierze przyczyniła się do niej tabletka antykoncepcyjna, która wyzwoliła młodzież z purytańskich oków. Narastał permissywnizm kulturowy, a jednocześnie dochodziło do coraz mocniejszego zacieśniania więzi ze światem dzięki połączeniom lotniczym od lat 60. XX w. i rosnącemu konsumeryzmowi. W wyniku znacznej liberalizacji życia i powstawania ruchów kontrkulturowych znacząco zmienił się obraz społeczeństwa nowozelandzkiego, jego dążeń, aspiracji i rozumienia praw człowieka oraz praw obywatelskich. W sensie kulturowym społeczeństwo nowozelandzkie od lat 60. do lat 80. XX w. przeszło drogę od społeczeństwa bikulturowego do multikulturowej mieszanki. Wzrosła akceptacja dla różnorodności i akceptacji aspiracji grup społecznych wyłączonych wcześniej z życia politycznego¹². Zresztą wejście w życie nowej ustawy o dostępie do informacji publicznej zbiegło się z protestem przeciwko wpłynięciu na wody nowozelandzkie amerykańskiej fregaty atomowej Texas w 1983 r.¹³, co było już dobitnym wyrazem wielkiego znaczenia nowych ruchów społecznych w życiu państwa.

Obowiązujące w Nowej Zelandii prawo o dostępie do informacji publicznej jest skodyfikowane w zasadzie w trzech ustawach, tj. w Ustawie o informacji publicznej z 1982 r.

¹⁰ J. Woodward, *Trans-Tasman Freedom of Information. A comparative study of the freedom of information systems of the Commonwealth of Australia and New Zealand*, A paper submitted for Honours Thesis ANU College of Law, The Australian National University, 10 VI 2008, s. 4-5, 18, [online] <http://ricksnell.com.au/resources/WoodwardThesisFOIAusNZ2008.pdf>, 13 VI 2016.

¹¹ S. Price, *The Official Information Act 1982: A Window on Government or Curtains Drawn?*, Victoria University of Wellington, s. 3, [online] http://www.medialawjournal.co.nz/downloads/OP_Price.pdf, 13 VI 2016.

¹² M. King, *The Penguin History of New Zealand*, Auckland 2003, s. 449-468.

¹³ *New Zealand Official Yearbook 2010*, Wellington 2010, s. 25.

(*Official Information Act 1982*, dalej: OIA)¹⁴ oraz w Ustawie o informacji i zebraniach publicznych w samorządach (*Local Government Official Information and Meetings Act 1987*, dalej: LGOIMA)¹⁵ i Ustawie o rzeczniku praw obywatelskich (*Ombudsmen Act 1975*)¹⁶, choć dla procesu uzyskiwania informacji publicznej wielce istotne są też: Ustawa o przedsiębiorstwach publicznych (*State Owned Enterprises Bill 1986*)¹⁷ i Ustawa o prawie do prywatności (*Privacy Act 1993*)¹⁸ oraz ustawy regulujące inne aspekty życia społecznego. Dla przykładu zapytanie o informację publiczną na temat bezpieczeństwa ruchu lądowego będzie związane z regulacjami Ustawy o ruchu lądowym (*Land Transport Act 1998*) i uzyskanie odpowiedzi będzie podlegało opłacie. Oprócz zapisów ustawowych praktykę życia publicznego w związku z obowiązywaniem OIA regulują w pewnym stopniu m.in. takie dokumenty, jak: Deklaracja o otwartym i transparentnym rządzie (*Declaration of Open and Transparent Government*), która umożliwia przekazywanie opinii publicznej informacji i danych publicznych o wysokim znaczeniu¹⁹; Partnerstwo na rzecz otwartego rządu (*Open Government Partnership*), które jest porozumieniem multilateralnym, w którym państwa sygnatariusze zobowiązują się do przestrzegania standardów dostępu do informacji publicznej i deklarują poprawę usług świadczonych przez administrację publiczną²⁰.

Ombudsman jest w Nowej Zelandii instytucją odwoławczą dla decyzji o odmowie udzielenia informacji publicznej lub dla rozpatrzenia skarg na jakość udzielonej informacji publicznej²¹. W latach 2000-2011 korzystano z instytucji odwoławczej do ombudsmena blisko 1000 razy w ciągu roku²². Wprowadzona przez przyjęcie OIA w Izbie Reprezentantów możliwość dostępu do informacji publicznej znacząco zmieniła sytuację, w której wcześniej na podstawie *Official Secrets Act 1951* ujawnienie informacji publicznej było uznane za przestępstwo ścigane z urzędu.

¹⁴ *Official Information Act 1982*, Parliamentary Counsel Office, [online] <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1982/0156/latest/DLM64785.html>, 13 VI 2016.

¹⁵ *Local Government Official Information and Meetings Act 1987*, Parliamentary Counsel Office, [online] <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1987/0174/latest/DLM122242.html>, 13 VI 2016.

¹⁶ *Ombudsmen Act 1975*, Parliamentary Counsel Office, [online] <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1975/0009/latest/whole.html#DLM430984>, 13 VI 2016.

¹⁷ *State-Owned Enterprises Bill 1986*, Parliamentary Counsel Office, [online] <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1986/0124/latest/DLM97377.html>, 13 VI 2016.

¹⁸ *Privacy Act 1993*, Parliamentary Counsel Office, [online] <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0028/latest/DLM296639.html>, 22 VI 2016.

¹⁹ *Declaration of Open and Transparent Government*, [online] <https://www.ict.govt.nz/guidance-and-resources/open-government/declaration-open-and-transparent-government/>, 22 VI 2016.

²⁰ *New Zealand – Open Government Partnership*, [online] <http://www.opengovpartnership.org/country/new-zealand>, 22 VI 2016.

²¹ N. White, *Freedom of Official Information – From Secrets to Availability, Ombudsman's Ruling about Official Information, 2011*, Te Ara Encyclopedia of New Zealand, [online] <http://www.teara.govt.nz/en/zoomify/34787/ombudsmans-ruling-about-official-information-2011>, 13 VI 2016.

²² *Requests to review Official Information Act, 2000-16*, [online] <https://teara.govt.nz/en/graph/34789/requests-to-review-official-information-act-responses-2000-16>, 13 VI 2016.

Prace nad projektem OIA prowadził prof. Alan Danks, pod którego kierownictwem od 1978 r. działała New Zealand Danks Committee. Wnioski z jej dwóch raportów z 1981 r. (pod tytułem *Towards Open Government*) dały podstawę do stworzenia i uchwalenia OIA w 1982 r. Prace nad ustawą przypadły na ciężki okres przejściowy dla gospodarki nowozelandzkiej. Ówczesny premier Robert Muldoon z Partii Narodowej (National Party, uchodząca za frakcję centroprawicową) nie cieszył się zbyt wielką popularnością, a satyra polityczna kpiała z prac nad ustawą w świetle ewentualnych szans dla obywateli na pozyskanie wiedzy o kolejnych pożyczkach zaciąganych przez skarb państwa²³. To komisja Danksa zaproponowała delegowanie na ombudsmana prawa do rozstrzygania w sprawach udzielania dostępu do informacji publicznej i ustanowiła go organem odwoławczym dla skarżących na instytucje odmawiające dostępu do informacji publicznej²⁴. Obecnie w ocenie ombudsmana OIA *jest kluczowym narzędziem zabezpieczającym nowozelandzką demokrację*²⁵ i, jak się wskazuje, mającym charakter ustawy o randze ustawy zasadniczej²⁶. Od przyjęcia OIA wprowadzono kilka nowelizacji tego aktu prawnego w latach: 1987, 1993, 2003 i 2015²⁷.

OIA daje osobom publicznym prawo do sprawdzania danych zgromadzonych przez nowozelandzką Agencję Ochrony i Wywiadu (Security Intelligence Service, SIS), o ile zgromadzone dane nie narażają bezpieczeństwa państwa lub prawa do prywatności wobec osób trzecich²⁸. Konflikt, jaki narasta w państwach, które przyjęły ustawodawstwo o dostępie do informacji publicznej, na linii jawność informacji publicznej a prawo do prywatności może według specjalistów doprowadzić nawet do paraliżu państwa (takie wnioski nasuwają się wobec sytuacji w Polsce)²⁹.

Przedmiotem OIA są informacje publiczne, nie tylko dokumenty, co zasadniczo przekłada się na udzielanie obywatelom informacji o faktach lub stanie prowadzonych spraw, o których wiedzę posiadają pracownicy urzędów publicznych³⁰. Jednocześnie ustawodawca ograniczył zakres udzielanych informacji w ten sposób, że stworzył korpus informacji, które nie mogą być ujawniane ze względu na potencjalny uszczerbek, jaki mogłoby to wyrządzić. Do tej kategorii ustawodawca zaliczył sprawy związane z: obronnością i relacjami międzynarodowymi Nowej Zelandii; sprawami organizacji międzynarodowych;

²³ N. White, *Freedom of Official Information – From Secrets to Availability, Too Much Information?*, Te Ara Encyclopedia of New Zealand, [online] <http://www.teara.govt.nz/en/cartoon/34784/too-much-information>, 13 VI 2016; J. Woodward, *Trans-Tasman Freedom of Information...*, s. 11.

²⁴ *Tamże*, s. 25.

²⁵ B. Wakem, *Not a Game of Hide and Seek*, Office of the Ombudsman, s. 2, [online] http://www.ombudsman.parliament.nz/ckeditor_assets/attachments/399/oia_report_not_a_game_of_hide_and_seek.pdf?1449533820, 21 VI 2016.

²⁶ *Tamże*.

²⁷ *Tamże*, s. 21-22.

²⁸ N. White, *Freedom of Official Information – From Secrets to Availability, Examining Personal SIS Files, 2009*, Te Ara Encyclopedia of New Zealand, [online] <http://www.teara.govt.nz/en/video/34785/examining-personal-sis-files-2009>, 13 VI 2016.

²⁹ A. Michalak, *Dostęp do informacji publicznej a ochrona prywatności na tle aktualnego orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 2, s. 48.

³⁰ J. Woodward, *Trans-Tasman Freedom of Information...*, s. 15.

prawem do sprawiedliwego procesu; bezpieczeństwem osobistym; wachlarzem spraw gospodarczych prowadzonych przez rząd, takich jak wymiana dewiz, zaciąganie kredytów przez rząd, podatki – jeśli zapytanie o informację publiczną naruszałoby trwający proces i integralność podejmowanych przez rząd decyzji oraz interes publiczny³¹. Oczywiście jest też dbałość nowozelandzkiego ustawodawcy o zabezpieczenie racji stanu. Unieważnienie decyzji ombudsmana po zaskarżeniu działania urzędu przysługuje gubernatorowi generalnemu, który jak dotąd nie wydał nigdy takiej decyzji³². Również wszelkie informacje dotyczące działalności sektora prywatnego wyłączone są z informacji publicznej, choć teoretycy praw człowieka wskazują na konieczność ewolucji takiego podejścia w związku ze zmieniającą się współcześnie rolą prywatnych przedsiębiorstw, które wypełniają wiele zadań i funkcji kiedyś leżących w obrębie funkcji państwa. Przewiduje się więc, że wkrótce dla zabezpieczenia praw człowieka także sektor prywatny będzie zobowiązany do udzielania informacji o swojej działalności na zapytanie obywateli w określonym zakresie. W 2010 r. szacowano, że dziewiętnaście państw wprowadziło ustawodawstwo umożliwiające pozyskiwanie informacji z sektora prywatnego³³.

Obecnie oczywiście staje się konieczność udostępniania informacji publicznej w jak najszerszym zakresie, jeśli politycy myślą o utrzymaniu się i rozwoju reżimu demokratycznego³⁴ rozumianego jako poliarchia; szczególnie poprzez spełnienie wymogu umożliwienia obywatelom dostępu do alternatywnych źródeł informacji³⁵. Pomimo to zauważalna jest w ostatnich latach próba omijania OIA przez instytucje rządowe, co może mieć destrukcyjny wpływ na stan demokracji nowozelandzkiej.

Niemniej nieustanny rozwój technologii i dostęp do Internetu powodują poważną ewolucję i mogą wzmocnić demokrację nowozelandzką. Znacząco na ten proces wpłynęła możliwość wytwarzania przez urzędy elektronicznych kopii bądź nawet wersji dokumentów i informacji, co pozwala na szerszy do nich dostęp. Tym samym zmieniły się też warunki bezpieczeństwa wobec zabezpieczenia administracji i jej zasobu informacji przed cyberatakami, oszustwami itd.³⁶ W 2013 r. dostęp do Internetu miało w Nowej Zelandii 76,8% gospodarstw domowych³⁷, dostęp w grupie wiekowej 25-34 miało 94% obywateli³⁸.

³¹ *Official Information Act 1982, Part 1: Purposes and Criteria*, art. 6, 9.

³² J. Woodward, *Trans-Tasman Freedom of Information...*, s. 25-26.

³³ M. Siraj, *Exclusion of Private Sector from Freedom of Information Laws: Implications from a Human Rights Perspective*, „Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences” 2010, Vol. 2, nr 1, s. 211-226.

³⁴ J. Woodward, *Trans-Tasman Freedom of Information...*, s. 36.

³⁵ A. Antoszewski, *Poliarchia*, [w:] *Leksykon politologii*, red. tenże, R. Herbut, Wrocław 2000, s. 423-424.

³⁶ J. White, *Towards Electronic Democracy: The Impact of Technological Change on the Official Information Act 1982*, „Victoria University of Wellington Law Review” 2003, Vol. 34, nr 3, [online] <http://www.nzlii.org/nz/journals/VUWLawRw/2003/35.html>, 18 VI 2016.

³⁷ *2013 Census QuickStats about National Highlights*, Statistics New Zealand, [online] <http://www.stats.govt.nz/Census/2013-census/profile-and-summary-reports/quickstats-about-national-highlights/phones-internet-access.aspx>, 18 VI 2016.

³⁸ *New Zealanders' Connection with the Internet, 2012*, Statistics New Zealand, [online] http://www.stats.govt.nz/browse_for_stats/snapshots-of-nz/yearbook/society/technology/connection.aspx, 18 VI 2016.

Według dostępnych informacji to przede wszystkim dziennikarze i działacze społeczni korzystają z OIA, choć znacząco wzrasta jej użycie przez obywateli, którzy korzystają z prawa do ujawniania problemów ważnych dla debaty publicznej. Ustawa określa, że prawo dostępu do informacji publicznej mają rezydenci w Nowej Zelandii. W praktyce jednak oznacza to, że każdy, kto znajduje się na terytorium Nowej Zelandii, ma prawo składać zapytania o informację publiczną³⁹, z wyłączeniem osób, które podlegają deportacji lub z innych powodów nie otrzymały wizy bądź zgody na pobyt w Nowej Zelandii⁴⁰. O informację publiczną zapytania w Nowej Zelandii można składać do: ministerstw, agencji rządowych i organizacji państwowych, przedsiębiorstw państwowych, jednostek samorządu terytorialnego (miast, dystryktów i regionów), szkół, uniwersytetów i politechnik, rad zdrowia w dystryktach. W sensie przedmiotowym za nośniki informacji publicznej uznaje się: dokumenty pisane, takie jak: raporty, memoranda, listy, notatki, e-maile, projekty pism i dokumentów, oraz informacje niezapisane, ale posiadające nośnik taki jak: taśma wideo, taśma magnetofonowa, plik komputerowy i wszystkie inne informacje, w których posiadaniu jest instytucja, nawet jeśli taka informacja nie została jeszcze zapisana. Udzielenie odpowiedzi na zapytanie musi nastąpić w ciągu dwudziestu dni roboczych, chyba że okoliczności spowodują uzasadnione wydłużenie terminu na udzielenie informacji publicznej, o czym należy poinformować składającego zapytanie⁴¹.

Stan badań nad problematyką poruszaną w artykule określają publikacje anglojęzyczne⁴². W Polsce natomiast zagadnieniom informacji publicznej w Nowej Zelandii w perspektywie nauk o polityce dotąd nie poświęcono uwagi i zagadnienie to stanowi lukę poznawczą. Jest to tym bardziej interesujący temat, że dotyczy jednej z najstarszych demokracji współczesnych, zaliczonych przez Samuela Huntingtona do pierwszej dziesiątki tzw. pierwszej fali demokratyzacji (długa fala lat 1828-1926)⁴³. Obecnie Nowa Zelandia jest uznawana za jeden z czołowych krajów pod względem stopnia demokratyzacji życia. Wskaźnik demokracji określa Nową Zelandię jako czwarte najbardziej demokratyczne państwo świata, przed nią plasują się: (1) Norwegia, (2) Islandia, (3) Szwecja. Natomiast tuż za Nową Zelandią miejsca zajmują: (5) Dania, (6) Szwajcaria, (7) Kanada. Należy więc Nową Zelandię do światowej elity państw demokratycznych. Polska w tym rankingu w 2015 r. zajmowała czterdzieste ósme miejsce⁴⁴. Istnieje wiele innych parametrów, takich choćby jak Indeks Rozwoju Społecznego (*Human Development Index*), które w skali globu lokują Nową Zelandię na czołowych pozycjach

³⁹ *Official Information Act 1982...*

⁴⁰ *Immigration Act 2009*, Parliamentary Counsel Office, [online] <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2009/0051/latest/whole.html#DLM1440303>, 18 VI 2016.

⁴¹ *New Zealand Official Yearbook 2010...*, s. 46.

⁴² Obszerna bibliografia na temat dostępu do informacji publicznej w Nowej Zelandii znajduje się na stronie: *Political Science: Official Information Act 1982. A Bibliography*, University of Canterbury, [online] http://canterbury.libguides.com/pols/oia_nz, 27 VI 2016.

⁴³ S. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, przeł. A. Dziurdzik, Warszawa 2009, s. 24-25.

⁴⁴ *Democracy Index 2015: Democracy in an Age of Anxiety*, The Economist Intelligence Unit, [online] <http://www.yabiladi.com/img/content/EIU-Democracy-Index-2015.pdf>, 27 VI 2016.

przedstawionych opinii publicznej rankingów, co znacznie wzmacnia prestiż tego kraju na arenie międzynarodowej. Można rzec, że Nowa Zelandia pomimo swej relatywnie nieznaczonej pozycji na świecie przez wzgląd na niską liczbę ludności (ok. 4,6 mln) dzięki swej reputacji państwa demokratycznego ma pozycję równorzędną z innymi państwami wysoko rozwiniętymi o średniej liczbie ludności.

HIPOTEZA

Hipotezę niniejszego studium stanowi przypuszczenie, że korzystający z prawa dostępu do informacji publicznej tworzą w Nowej Zelandii niezinstytucjonalizowany nowy ruch społeczny – dociekliwych, ukierunkowany na zmiany funkcjonowania władzy publicznej, będący elementem globalnej przeciwwładzy. Dla rozwiązania tak postawionej hipotezy postawiono następujące pytania badawcze:

1. Jakie są cele szczegółowe działalności dociekliwych?
2. Jakie są źródła ideologiczne działalności dociekliwych?
3. W jakiej mierze dociekliwi współpracują ze sobą, jaki jest ich stopień organizacji grupowej?
4. W czym w postawie i zachowaniach dociekliwych odzwierciedla się duch czasów?
5. Jakie są motywy działalności politycznej dociekliwych (deprywacja, racjonalny wybór)?
6. Jakie są główne hasła polityczne i żądania dociekliwych i jaką dociekliwi przyjmują postawę wobec procesów globalizacji?
7. W jakim stopniu dociekliwi stają się częścią globalizacji protestu?
8. Jak działalność nowego ruchu społecznego wpływa na system polityczny i zastany ład polityczny?
9. W jaki sposób informacja publiczna wykorzystywana jest do manipulowania opinią publiczną, jak wpływa na scenę polityczną?
10. W jakiej mierze korzystanie z informacji publicznej przez obywateli może być przedstawiane jako znak wysokiej świadomości politycznej?
11. Jak do prawa dostępu do informacji publicznej ustosunkowują się władze i administracja publiczna w Nowej Zelandii?

MATERIAŁ EMPIRYCZNY I METODY

Zasób materiału empirycznego stanowią: zbiory elektroniczne gazet nowozelandzkich, blogi nowozelandzkich „dociekliwych”, debaty parlamentarne na temat kwestii związanych z informacją publiczną i działalnością nowego ruchu społecznego oraz dokumenty nowozelandzkiego ombudsmana. Wykorzystano metody jakościowe i podejście behawioralno-instytucjonalne, polegające zarówno na rozpoznaniu zachowań i postaw aktorów politycznych, jak i charakteryzujące instytucje życia publicznego. W celu

rozwiązania hipotezy i odpowiedzi na pytania badawcze przeprowadzono kwerendę wybranych przypadków odrzuconych przez instytucje nowozelandzkie zapytań o informację publiczną w materiałach ombudsmana, gdyż tylko takie przypadki znajdują się w rejestrze nowozelandzkiego rzecznika praw obywatelskich.

DOCIEKLIWI

Dociekliwi to nowy ruch społeczny, który autor wiąże bardzo silnie z narzędziami prawnymi dostępu do informacji publicznej, ale i z kulturą i myślą polityczną. Jest to bowiem ruch społeczny, który składa się z osób o różnym pochodzeniu i statusie społecznym. Tworzą one swoistą grupę interesu, pełniąc funkcję *watchdog*. Jego działalność prowadzona jest w ramach obowiązującego systemu prawnego i politycznego, co ważne, dociekliwi nie są antysystemowi, ale raczej ukierunkowani na zmianę funkcjonowania systemu politycznego. Jest to istotna refleksja prowadząca do systematyki i typologizacji tego ruchu społecznego w świetle podkreślanych w literaturze zagrożeń, jakie mogą płynąć dla demokracji z ruchów społecznych, będących jednocześnie *głównymi graczami w ekspansji demokracji*⁴⁵.

Nowe ruchy społeczne w Nowej Zelandii pojawiły się w latach 70. XX w. Wyrażały się one przede wszystkim poprzez protest uliczny, jako ruchy antywojenne, antyatomowe (protestujące przeciwko próbom atomowym na Pacyfiku i proliferacji broni masowego rażenia). Pierwszym nowym ruchem społecznym, który skutecznie walczył o zmianę polityczną i prawną w Nowej Zelandii, był ruch gejowski, który zaczął się tworzyć i oddziaływać w latach 80. XX w., co doprowadziło do uchwalenia przez Izbę Reprezentantów *Homosexual Law Reform Act, 1986*⁴⁶.

Oczywiście ruchu dociekliwych nie można ograniczać do Nowej Zelandii i warto w przyszłości przeprowadzić szersze studium porównawcze tego zjawiska w państwach świata. Działalność dociekliwych może być istotna jako narzędzie przeciwdziałania korupcji; jak wskazuje Transparency International, Nowa Zelandia jest czwartym najmniej skorumpowanym krajem świata⁴⁷, ale podobnie jak inne państwa, które przodują w praktykach tzw. „otwartego rządu”, może być odpowiedzialna za outsourcing korupcji do krajów Trzeciego Świata poprzez korporacje międzynarodowe, które wykorzystują outsourcing i offshoring. Dlatego właśnie postulaty dotyczące zwiększenia zakresu pozyskiwania informacji publicznych na sektor prywatny mogą w przyszłości przyczynić się także do walki z korupcją w państwach „biednego Południa”. Problem ten zauważyła znana amerykańska pisarka Naomi Klein, która tak ujęła kwestię władzy wielkich koncernów we współczesnym świecie neoliberalizmu: [...] *wielkie koncerny*

⁴⁵ R. Koopmans, *Ruchy społeczne*, [w:] *Zachowanie polityczne*, t. 2, red. R. Dalton, H.-D. Klingemann, przeł. A. Matysiak, A. Brzóska, M. Dera, Warszawa 2010, s. 344-345.

⁴⁶ A. Lacey, *Social Movements and Activism*, [w:] *New Zealand Government and Politics*, red. R. Miller, Wellington 2010, s. 585-588.

⁴⁷ *Corruption Perceptions Index 2015*, Transparency International, [online] <http://www.transparency.org/cpi2015>, 25 VI 2016.

rozrosły się tak bardzo, iż zajęły miejsce rządów [...] w odróżnieniu do rządów nie odpowiadają przed nikim [...] brakuje mechanizmów, które zmusiłyby je do odpowiedzialności przed całym społeczeństwem⁴⁸. Tym samym domyślnie można wskazać na dociekliwych jako na nowy ruch społeczny, który zdolny jest do zainicjowania w bliskiej przyszłości zmiany politycznej na skalę globalną.

Ostatnio nawet administracja publiczna w Nowej Zelandii podniosła argumenty wskazujące, że obecne regulacje prawne dotyczące funkcjonowania na terytorium Nowej Zelandii organizacji międzynarodowych są nieadekwatne do wymogów państwa o reżimie demokratycznym i mogą one godzić zarówno w prawo do informacji publicznej, jak i w reputację Nowej Zelandii na świecie. W czerwcu 2016 r. powstał raport autorstwa Johna Shewana, który miał być odpowiedzią na liczne pytania o rolę Nowej Zelandii w umożliwianiu kapitałowi międzynarodowemu ukrywania dochodów poza jej granicami, co wynikało z przecieków tzw. Panama Papers⁴⁹. Sprawa ta dotyczyła przede wszystkim zarządów powierniczych (*trust*), które mogły w ocenie Shewana wykorzystywać Nową Zelandię na zasadach luki prawnej do prania brudnych pieniędzy⁵⁰. Oznacza to możliwość wprowadzenia w bliskiej przyszłości znacznych zmian w sposobie funkcjonowania korporacji międzynarodowych w Nowej Zelandii.

W drodze prowadzonych w Nowej Zelandii badań ustalono, że po dwudziestu pięciu latach obowiązywania OIA narosły problemy związane z manipulowaniem informacją publiczną przez rządzących, szczególnie dla utrudnienia pracy swoim przeciwnikom politycznym. W tym celu rządzący wykonują tzw. wędkowanie, czyli zasypują administrację publiczną pytaniami o informację publiczną, aby sparaliżować jej działania dla zablokowania udzielania informacji swoim adwersarzom oraz społeczeństwu. Taki przebieg korzystania z informacji publicznej znacząco przyczynia się do erozji zaufania obywateli do instytucji informacji publicznej i samego OIA⁵¹. Ponadto Nicola White ujawniła, że [...] *Ustawa zamieniła się w główne pole walki politycznej, zamiast po prostu rozjaśniać proces podejmowania decyzji*⁵².

Dlatego też w 2014 r. ombudsman podjął decyzję o przeprowadzeniu dochodzenia w dwunastu centralnych instytucjach rządowych oraz w sześćdziesięciu trzech innych instytucjach publicznych i w dwudziestu siedmiu urzędach ministerialnych. Dochodzenie miało wykazać, jak realizowane są w praktyce przez instytucje publiczne

⁴⁸ N. Klein, *No Logo*, przeł. H. Pustula, Izabelin 2014, s. 16-17.

⁴⁹ A. Robins, *Panama Papers – Shewan Inquiry – Our Rules Are Inadequate*, „The Standard” 2016, 27 VI, [online] <http://thestandard.org.nz/panama-papers-shewan-inquiry-our-rules-are-inadequate/>, 27 VI 2016.

⁵⁰ J. Shewan, *Government Inquiry into Foreign Trust Disclosure Rules*, New Zealand Government, VI 2016, s. 13-14, [online] <http://www.treasury.govt.nz/publications/reviews-consultation/foreign-trust-disclosure-rules/pdfs/report-giftdr-27jun2016.pdf>, 27 VI 2016.

⁵¹ J. Edwards, *Book Review: Free and Frank – Making the Official Information Act 1982 Work Better by Nicola White*, Wellington 2007, [online] <http://igps.victoria.ac.nz/events/downloads/2008/Review%20Law%20Talk%20Free%20and%20Frank.pdf>, 18 VI 2016.

⁵² P. Taylor, *Open Government: A Tough Act to Follow*, „New Zealand Herald” 2007, 27 XI, [online] http://www.nzherald.co.nz/opinion/news/article.cfm?c_id=466&objectid=10478457, 26 VI 2016.

w Nowej Zelandii zapisy OIA, ustawy powstałej ponad trzydzieści lat wcześniej. Sama ombudsman Beverley Wakem podkreśliła, że celem jej działania było zachowanie integralności OIA oraz podjęcie działania wobec każdego niepokojącego zjawiska związanego z korzystaniem z OIA, które ujawni dochodzenie⁵³. Ombudsman w konkluzji prowadzonego dochodzenia stwierdziła, że OIA przyczynia się do zwiększenia otwartości i transparentności działań rządu nowozelandzkiego. Ustawa ta umożliwia szerszą partycypację w życiu politycznym, również poprzez oddziaływanie na procesy decyzyjne wpływające na kształtowanie prawa. Zwiększa odpowiedzialność działań instytucji publicznych.

Jednocześnie ombudsman w swoim raporcie z grudnia 2015 r., po wykonanych przez urząd badaniach, wskazywała pięć obszarów, w których należało wprowadzić znaczne zmiany w praktyce korzystania z OIA przez instytucje publiczne. Ombudsman określiła te przestrzenie działania następująco: a) przywództwo i kultura, b) struktura organizacyjna i możliwości instytucji w sferze udzielania odpowiedzi na zapytania o informację publiczną, c) regulacje wewnętrzne, d) procedury i systemy, e) obecne praktyki.

Ombudsman ujawniła dużą liczbę patologii w administracji publicznej w kontekście OIA. Przykładowo 79% instytucji publicznych nie prowadziło żadnych szkoleń dla urzędników z wykorzystania OIA, a 60% urzędników nigdy nie przeszło żadnego tego typu kursu lub szkolenia. Do tego, jak się okazało, szeroki i ciągły dostęp do Internetu powoduje liczne problemy dla instytucji publicznych. Urzędnicy nie byli zdecydowani, jak liczyć dni pracy, kiedy otrzymywali zapytania o różnych porach dnia. Na pracę urzędów w sposób zdecydowany wpłynął więc szybki rozwój nowych technologii. Kontrolowane instytucje nie były w stanie częstokroć przekazywać na uzyskane zapytania odpowiednio głębokich i kompleksowych informacji, występowały problemy z ich przygotowaniem. Co więcej, aż 78% badanych przez ombudsmiana instytucji nie posiadało żadnej polityki i nie stosowało procedur związanych z udzielaniem informacji publicznej. Skutkowało to tym, że niektóre dokumenty przekazywane obywatelom mogły zawierać dane wrażliwe, takie jak: dane personalne, informacje gospodarcze, informacje poufne, naruszające prawa autorskie, naruszające interesy Nowej Zelandii na arenie międzynarodowej (co można rozumieć jako próby naruszenia racji stanu), oraz tak znacząco przeredagowane, iż nie odpowiadały rzeczywistej treści, do której się odnosiły. Ponadto w sposób nieuprawniony zwalniano z opłat od udzielanych informacji media, jednostki badawcze partii politycznych i członków Izby Reprezentantów. Pojawiał się też problem z zakresem udzielanej informacji, instytucje nie były w stanie sprostać skali zapytania i przez to obierano dwie ścieżki: wydłużanie procedury administracyjnej lub próbę nakłonienia składającego zapytanie do jego redefinicji, pomimo że skala i charakter zapytania uprawniały instytucje do odmowy udzielenia informacji

⁵³ *Chief Ombudsman Launches Major Review of OIA Practices in the Public Sector*, Office of the Ombudsman, Media Release, 16 XII 2014, [online] http://www.ombudsman.parliament.nz/ckeditor_assets/attachments/337/chief_ombudsman_launches_major_review_of_oia_practices_in_the_public_sector.pdf?1418682992, 21 VI 2016.

publicznej w takich przypadkach. Większość instytucji nie była w stanie przedstawić statystyk o liczbie zapytań o informację publiczną⁵⁴.

Próbując oszacować, jak urzędnicy oceniają jakość i kulturę dostępu (kulturę otwartości) do informacji publicznej, ombudsman w 2015 r. stwierdziła, że większość z nich ocenia, iż obywatele mają doskonałe bądź dobre opinie o wykonaniu zapisów OIA w ich jednostkach⁵⁵. Duże trudności rozpoznaje się po stronie obywateli, którzy często nie formułują zapytań w dość jasny sposób i nie mają wiedzy o stanie spraw prowadzonych w danej instytucji⁵⁶, obywatelom w ocenie urzędników brak jest świadomości o stanie spraw publicznych (czy nie dlatego właśnie składają zapytania?), co w znaczący sposób musi podkopywać zarówno społeczne dążenie do zdobycia informacji, jak i efektywność pracy urzędników.

Spśród składanych zapytań o informację publiczną wskazuje się na następujące motywy pozyskania informacji (kolejność według największej liczby zapytań):

- interes własny ślącego zapytanie;
- cele związane z pracą, obowiązkami zawodowymi;
- tworzenie reportaży o sprawach publicznych i chęć informowania opinii publicznej o takich sprawach;
- ogólne zainteresowanie poszczególnymi zagadnieniami;
- badania;
- sprawdzanie responsywności administracji publicznej⁵⁷.

Utworzono też specjalny serwis internetowy, który umożliwia składanie zapytań ponad 3 tys. instytucji publicznych w Nowej Zelandii. Jak dotąd z tego narzędzia skorzystano, zadając ponad 4 tys. zapytań⁵⁸.

Jak więc można wywieść z powyższych danych, naczelnym motywem pozyskiwania informacji publicznej jest interes własny. Informowanie społeczeństwa, opinii publicznej o stanie spraw publicznych znajduje się dopiero na trzecim miejscu wśród motywów stojących za decyzją o wystąpieniu z zapytaniem. Jednak rozumienie interesu własnego u obywateli może być dość szerokie, w tej kategorii osób bowiem znajdują się także politycy występujący o informacje dotyczące spraw publicznych, które to jednak wykorzystują na użytek własny, często dla prowadzenia gry lub walki politycznej, w której zwycięstwo ma im zapewnić przewaga informacyjna. Stąd pisze się o polityzacji OIA, która wzrosła po wprowadzeniu mieszanej ordynacji wyborczej (*mixed-member proportional*, MMP) w Nowej Zelandii. Nowa ordynacja spowodowała wzrost zainteresowania OIA jako narzędziem walki politycznej. Oczywiście jest dla obserwatorów, że partie opozycyjne podejmują za pomocą OIA próbę dyskredytacji rządzących⁵⁹. Jak zauważył sir Geoffrey Palmer w swoim raporcie z 2007 r. (powołując

⁵⁴ B. Wakem, *Not a Game...*, s. 2-13.

⁵⁵ *Tamże*, s. 36.

⁵⁶ *Tamże*, s. 41.

⁵⁷ *Tamże*, s. 50.

⁵⁸ FYI – Make and browse Official Information requests, [online] <https://fyi.org.nz/>, 17 VII 2016.

⁵⁹ B. Wakem, *Not a Game...*, s. 104-105.

się na ustalenia Stevena Price'a z 2006 r.), w praktyce funkcjonują dwie ustawy OIA. Jedna to ta, której się używa zgodnie z jej zapisami i odnosi się ona do zapytań niebudzących kontrowersji i niesklasyfikowanych jako zagadnienia *strictie* polityczne. Druga OIA to niepisane zasady, które odnoszą się do przypadków zapytań o sprawy polityczne lub kontrowersyjne, często kierowane przez dziennikarzy lub posłów opozycji. Sprawy takie są często przedłużane, niektóre nawet do roku, wiele z takich zapytań jest odrzucanych bezprawnie⁶⁰.

Wcześniej wspomniano o kwestii opłat za udostępnianie informacji publicznych. O ile OIA umożliwia nakładanie opłat, to zapis ten jest też wykorzystywany do budowania barier w dostępie do informacji, poprzez podawanie w odpowiedzi na zapytanie zawyżonych lub bezpodstawnych kosztów. W 2008 r. do jednego z uniwersytetów wpłynęło zapytanie o statystyki dotyczące plagiatów na tej uczelni, których dokonywali studenci. Uniwersytet zażądał od obywatela opłaty w kwocie 1444 dolarów nowozelandzkich. W efekcie składający zapytanie skierował skargę do ombudsmana. Ostatecznie koszty obniżono do 741 dolarów nowozelandzkich i zalecono dalszą ich redukcję o 50% w imię interesu społecznego. Dociekliwy obywatel chciał pozyskać wiedzę o: liczbie wykrytych plagiatów; zagadnieniach, które splagiatowano; akcjach, jakie podjęto; narodowości albo etniczności studentów plagiatorów; roku studiów, na którym dokonywano plagiatów⁶¹.

Pomimo postulowanej przez ombudsmana wstrzeźliwości w zwalnianiu z opłat od udzielenia informacji publicznej posłów stoi on jednocześnie na stanowisku, że przedstawiciele opozycji, mając ograniczony dostęp do zasobów, powinni być zwalniani z opłat, ponieważ wypełniają funkcje kontrolne wobec rządu, a jest to działanie głęboko pożądane. Niemniej bardzo rozbudowane zapytania wymagają nałożenia opłat na pytającą osobę, nawet jeśli zapytanie o informację publiczną rzeczywiście jest składane w interesie społecznym⁶². Opłaty za udzielenie informacji publicznej nakłada się także na media w sytuacjach przewidzianych przez OIA. Jednak kwoty wskazane są często obniżane po rozpatrzeniu skargi przez ombudsmana⁶³. W Nowej Zelandii uważa się, że instytucje publiczne powinny pobierać opłaty za zapytanie o informacje publiczne płynące od podmiotów mających cele gospodarcze i takich, które pozyskane informacje wykorzystają do wygenerowania zysku⁶⁴.

Osobną kategorię tworzą te zapytania o informację publiczną, które dotyczą interesów społeczności maoryskiej, szczególnie w odniesieniu do ich roszczeń zwrotu ziemi. Broniąc swoich interesów, Maorysi występują o specyficzne dane dotyczące także

⁶⁰ G. Palmer, *A Hard Look at the New Zealand Experience with the Official Information Act after 25 Years*, Address to International Conference of Information Commissioners, Wellington, 27 XI 2007, s. 13-14.

⁶¹ *Charging. A Guide to Charging for Official Information under the OIA and LGOIMA*, Office of the Ombudsman, s. 13, [online] http://www.ombudsman.parliament.nz/system/paperclip/document_files/document_files/2227/original/charging_june_2017.pdf?1498813017, 26 VI 2016.

⁶² *Tamże*, s. 17.

⁶³ *Tamże*.

⁶⁴ *Tamże*, s. 19.

kwestii wydobycia złóż mineralnych. W takich przypadkach zwalnia się z opłat wnioskodawcę, jeśli istnieje możliwość udzielenia mu lub pełnomocnikowi prawnemu dostępu do zbioru dokumentów zawierających pożądane informacje⁶⁵.

Swoistym testem skuteczności OIA była afera polityczna „Ponytail-gate”. W 2015 r. premier Nowej Zelandii John Key kilkakrotnie, jak się okazało, dopuścił się ciągnięcia kobiet za włosy, m.in. kelnerkę, w miejscach publicznych, co nie tylko wywołało falę oburzenia, lecz także uruchomiło lawinę pytań o naturę relacji kancelarii premiera z nowozelandzkimi dziennikarzami. Szczególnie z dziennikarką „New Zealand Herald” Rachel Glucina, którą rząd miał wykorzystywać do dyskredytacji swoich oponentów⁶⁶. W tej właśnie sprawie jeden z dociekliwych, nowozelandzki blogger, złożył do rządu zapytanie o relacje pomiędzy dziennikarką i premierem oraz związane z nimi informacje, takie jak: SMS, e-maile lub wiadomości z portali społecznościowych. Zapytanie o informację publiczną złożono 23 kwietnia 2015 r. i zostało ono odrzucone przez kancelarię premiera, wskazano bowiem, że kancelaria nie posiada żadnych informacji, o które zapytano. Sprawę skargi na działanie kancelarii przyjął ombudsman, który zobowiązał kancelarię premiera do ujawnienia wszystkich posiadanych w zapytanej sprawie dokumentów. Ombudsman podkreślił w swoim stanowisku prawo opinii publicznej do posiadania wiedzy o działaniach szefa rządu, co jest równoznaczne z tym, że nie ma on możliwości prowadzenia korespondencji z mediami „poza zapisem”⁶⁷. Dociekliwy blogger, prowadzący blog o nazwie „No Right Turn”, wskazał, że Glucina rzeczywiście wysłała do premiera SMS po tym, jak przeprowadziła wywiad z kelnerką, którą ciągnął za warkocz. Dzięki interwencji ombudsmana i docieklivosti blogera opinia publiczna poznała treść SMS-a dziennikarki: [...] *właśnie jestem po wywiadzie z kelnerką. Kupa roboty! Sprawa o dużej wadze politycznej*⁶⁸.

W składanych dotąd zapytaniach o informacje publiczne pojawiają się też wątki polskie. Jeden z dociekliwych złożył zapytanie do urzędu miejskiego w Wellington w sprawie wyjazdów zagranicznych burmistrza i członków rady miejskiej tego miasta od 2013 r. W odpowiedzi można przeczytać m.in. o kosztach podróży burmistrza do Warszawy na obchody 70. rocznicy wybuchu powstania warszawskiego⁶⁹.

⁶⁵ *Tamże*, s. 28-29.

⁶⁶ E. Hunt, *Furore after Woman whose Ponytail Was Pulled by New Zealand PM John Key Says She Was Misled by NZ Herald*, „The Gurdian” 2015, 24 IV, [online] <https://www.theguardian.com/world/2015/apr/23/woman-whose-ponytail-was-pulled-by-pm-identified-by-new-zealand-herald>, 17 VII 2016.

⁶⁷ P. Brosier, *Text Message to Prime Minister from Journalist Concerning Ponytail Pulling Incidents – No Blanket Confidentiality for „Off the Record” Communications*, Office of the Ombudsman, [online] http://www.ombudsman.parliament.nz/system/paperclip/document_files/document_files/1367/original/off_the_record_communications.pdf?1456262902, 17 VII 2016.

⁶⁸ *The Obvious Question*, No Right Turn – blogger, 23 II 2016, [online] <http://norightturn.blogspot.com/2016/02/the-obvious-question.html>, 17 VII 2016.

⁶⁹ *Mayor and Councillor Travel Information and Costs – Official Information Request*, [online] <https://fyi.org.nz/request/3106-mayor-and-councillor-travel-information-and-costs#incoming-13166>, 17 VII 2016.

ZAKOŃCZENIE

Korzystanie z prawa dostępu do informacji publicznej podnosi poziom kultury politycznej, wzmacnia, pomimo innych efektów ubocznych, legitymizację rządzących i przede wszystkim umacnia demokrację. Wielka rola dociekliwych w tym procesie polega na umacnianiu otwartego społeczeństwa obywatelskiego, które jest rdzeniem rozwiniętych, stabilnych demokracji. Ich specyficzne miejsce w światowym systemie zależności, w tej sieci opłatającej glob, będzie w przyszłości polegać także na uzyskiwaniu informacji publicznej z sektora prywatnego. Tworzyć to będzie zwartą strukturę, skutecznie przeciwdziałającą na światowej arenie nie tylko instytucjom państwa narodowego, lecz także uchylaniu się od odpowiedzialności wobec społeczeństwa przez sektor prywatny.

Z drugiej strony mogą pojawiać się uzasadnione obawy o zachodzenie procesu, który za Franciszkiem Ryszką⁷⁰ możemy nazwać jurydyzacją polityki, co może się przejawiać w kanalizowaniu żądań społecznych i politycznych aspiracji poprzez tworzenie nowych aktów prawnych w odpowiedzi na dynamikę polityki w dobie informatyzacji przestrzeni publicznej. Próbuując zdefiniować pojęcie dociekliwych w kontekście wskazanym w niniejszym artykule, można przyjąć następującą definicję: *Dociekliwi jako nowy ruch społeczny to niesformalizowana grupa składająca się z osób fizycznych, korzystających z uniwersalnego prawa dostępu do informacji publicznej dla celów własnych bądź na skutek troski o stan spraw publicznych i chęci poprawy jakości życia, którzy poprzez swoje działanie wpływają na sytuację polityczną w danej wspólnotie politycznej.*

W wyniku przeprowadzonego badania zweryfikowano pozytywnie hipotezę, będącą przypuszczeniem, że korzystający z prawa dostępu do informacji publicznej tworzą w Nowej Zelandii niezinstytucjonalizowany nowy ruch społeczny – dociekliwych – ukierunkowany na zmiany funkcjonowania władzy publicznej, będący elementem globalnej przeciwwładzy.

Uogólniając, należy uznać, że:

1. OIA jest elementem legitymizacji władzy w Nowej Zelandii, pogłębia zaufanie społeczne do rządzących.
2. Ujawniają się dwie bariery w korzystaniu z OIA i LGOIMA: wiedzy i kosztów, co zamiast przyczyniać się do budowy społeczeństwa otwartego i egalitarnego, może pogłębiać istniejące podziały społeczne i utrwalać strukturę socjoekonomiczną społeczeństwa nowozelandzkiego, gdyż dostęp do informacji publicznej w sposób skuteczny egzekwować będą ludzie wykształceni i majątni. Tylko nieskomplikowane informacje niższego rzędu, niewymagające wysiłku intelektualnego będą dostępne dla wszystkich obywateli w sposób zwolniony z opłat.
3. Działalność takich organizacji, jak Wikileaks i Oburzeni, czy oddziaływanie afer, takich jak Panama Papers, w większej mierze ukazują silny wpływ dociekliwych działających w sposób pozasystemowy w celu ujawniania informacji

⁷⁰ F. Ryszka, *Polityka i wojna. Świadomość potoczna a teorie XX wieku*, Warszawa 1975, s. 163, *Biblioteka Myśli Współczesnej*.

publicznych. Przy tym widoczna staje się funkcja katalizatora dążeń obywatelskich do informacji, którą sprawuje OIA.

4. Dzięki okresowej ewaluacji praktyki udzielania informacji publicznej przez administrację publiczną i ocenie stanu rozwoju społeczeństwa oraz technologii możliwe jest sprostanie prawdziwemu głodowi informacyjnemu, jaki odczuwają obywatele Nowej Zelandii.
5. Zmiany w rozumieniu właściwego dostępu do informacji publicznej odzwierciedlają ewolucję roli państwa w życiu społecznym.
6. Dzięki OIA zachowane zostały idee transparentności i otwartości jako centralne wartości dla idei dobrego rządu w Nowej Zelandii.
7. Nie ma możliwości, aby oszacować liczbę osób w Nowej Zelandii, które można zaliczyć do ruchu dociekliwych, ale przy szerokim dostępie do Internetu i wzrastającym poziomie wiedzy i wykształcenia liczba ta może ciągle rosnąć.
8. Społeczeństwo wysokiego ryzyka będzie coraz bardziej skłonne do korzystania z prawa do informacji publicznej, aby minimalizować psychiczny dyskomfort życia we współczesności.
9. Prawo dostępu do informacji publicznej i jego szerokie rozpowszechnienie na świecie jest świadectwem kształtowania się globalnego ruchu dociekliwych, którzy stają się aktywnymi promotorami kosmopolitycznej wizji uniwersalnych interesów ludzkości.
10. Wzrostowi globalnej kontestacji kapitalizmu w wersji neoliberalnej będą towarzyszyły coraz częstsze żądania poddania kapitału międzynarodowego formom monitoringu obywatelskiego wspartego na prawie dostępu do informacji publicznej.

BIBLIOGRAFIA

- 2013 Census QuickStats about National Highlights, Statistics New Zealand, [online] <http://www.stats.govt.nz/Census/2013-census/profile-and-summary-reports/quickstats-about-national-highlights/phones-internet-access.aspx>.
- Antoszewski A., *Poliarchia*, [w:] *Leksykon politologii*, red. tenże, R. Herbut, Wrocław 2000.
- Brosier P., *Text Message to Prime Minister from Journalist Concerning Ponytail Pulling Incidents – No Blanket Confidentiality for „Off the Record” Communications*, Office of the Ombudsman, [online] http://www.ombudsman.parliament.nz/system/paperclip/document_files/document_files/1367/original/off_the_record_communications.pdf?1456262902.
- Charging. A Guide to Charging for Official Information under the OIA and LGOIMA*, Office of the Ombudsman, [online] http://www.ombudsman.parliament.nz/system/paperclip/document_files/document_files/2227/original/charging_june_2017.pdf?1498813017.
- Chief Ombudsman Launches Major Review of OIA Practices in the Public Sector*, Office of the Ombudsman, Media Release, 16 XII 2014, [online] http://www.ombudsman.parliament.nz/ckeditor_assets/attachments/337/chief_ombudsman_launches_major_review_of_oia_practices_in_the_public_sector.pdf?1418682992.

- Corruption Perceptions Index 2015*, Transparency International, [online] <http://www.transparency.org/cpi2015>.
- Declaration of Open and Transparent Government*, [online] <https://www.ict.govt.nz/guidance-and-resources/open-government/declaration-open-and-transparent-government/>.
- Democracy Index 2015: Democracy in an Age of Anxiety*, The Economist Intelligence Unit, [online] <http://www.yabiladi.com/img/content/EIU-Democracy-Index-2015.pdf>.
- Edwards J., *Book Review: Free and Frank – Making the Official Information Act 1982 Work Better by Nicola White*, Wellington 2007, [online] <http://igps.victoria.ac.nz/events/downloads/2008/Review%20Law%20Talk%20Free%20and%20Frank.pdf>.
- Fromm E., *Ucieczka od wolności*, przeł. O. i A. Ziemilscy, Warszawa 1978.
- FYI – Make and browse Official Information requests, [online] <https://fyi.org.nz/>.
- Godlewski T., rec.: *Ulrich Beck, Władza i przeciwwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej*, przełożył Jerzy Łoziński, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, 412 ss. (wydanie niemieckie w 2002 r.), „Polityka i Społeczeństwo” 2007, nr 4.
- Habermas J., *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, przeł. W. Lipnik, M. Łukasiewicz, Warszawa 2007, *Biblioteka Współczesnych Filozofów*.
- Hunt E., *Furore after Woman whose Ponytail Was Pulled by New Zealand PM John Key Says She Was Misled by NZ Herald*, „The Gurdian” 2015, 24 IV, [online] <https://www.theguardian.com/world/2015/apr/23/woman-whose-ponytail-was-pulled-by-pm-identified-by-new-zealand-herald>.
- Huntington S., *Trzecia fala demokratyzacji*, przeł. A. Dziurdzik, Warszawa 2009.
- Immigration Act 2009*, Parliamentary Counsel Office, [online] <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2009/0051/latest/whole.html#DLM1440303>.
- King M., *The Penguin History of New Zealand*, Auckland 2003.
- Klein N., *No Logo*, przeł. H. Pustula, Izabelin 2014.
- Koopmans R., *Ruchy społeczne*, [w:] *Zachowanie polityczne*, t. 2, red. R. Dalton, H.-D. Klingemann, przeł. A. Matysiak, A. Brzóska, M. Dera, Warszawa 2010.
- Lacey A., *Social Movements and Activism*, [w:] *New Zealand Government and Politics*, red. R. Miller, Wellington 2010.
- Local Government Official Information and Meetings Act 1987*, Parliamentary Counsel Office, [online] <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1987/0174/latest/DLM122242.html>.
- Mayor and Councillor Travel Information and Costs – Official Information Request*, [online] <https://fyi.org.nz/request/3106-mayor-and-councillor-travel-information-and-costs#incoming-13166>.
- Michalak A., *Dostęp do informacji publicznej a ochrona prywatności na tle aktualnego orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 2.
- New Zealand – Open Government Partnership*, [online] <http://www.opengovpartnership.org/country/new-zealand>.
- New Zealand Official Yearbook 2010*, Wellington 2010.
- New Zealanders' Connection with the Internet, 2012*, Statistics New Zealand, [online] http://www.stats.govt.nz/browse_for_stats/snapshots-of-nz/yearbook/society/technology/connection.aspx.

- The Obvious Question*, No Right Turn – blogger, 23 II 2016, [online] <http://norightturn.blogspot.com/2016/02/the-obvious-question.html>.
- Official Information Act 1982*, Parliamentary Counsel Office, [online] <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1982/0156/latest/DLM64785.html>.
- Ombudsmen Act 1975*, Parliamentary Counsel Office, [online] <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1975/0009/latest/whole.html#DLM430984>.
- Palmer G., *A Hard Look at the New Zealand Experience with the Official Information Act after 25 Years*, Address to International Conference of Information Commissioners, Wellington, 27 XI 2007.
- Political Science: Official Information Act 1982. A Bibliography*, University of Canterbury, [online] http://canterbury.libguides.com/pols/oia_nz.
- Popper K., *Spółeczeństwo otwarte i jego wrogowie*, t. 1: *Urok Platona*, przeł. H. Krahelska, t. 2: *Wysoka fala proroców: Hegel, Marks i następstwa*, przeł. H. Krahelska, W. Jedlicki, Warszawa 2007, *Biblioteka Współczesnych Filozofów*.
- Powszechna deklaracja praw człowieka*, UNESCO, [online] http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf.
- Price S., *The Official Information Act 1982: A Window on Government or Curtains Drawn?*, Victoria University of Wellington, [online] http://www.medialawjournal.co.nz/downloads/OP_Price.pdf.
- Privacy Act 1993*, Parliamentary Counsel Office, [online] <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0028/latest/DLM296639.html>.
- Robins A., *Panama Papers – Shewan Inquiry – Our Rules Are Inadequate*, „The Standard” 2016, 27 VI, [online] <http://thestandard.org.nz/panama-papers-shewan-inquiry-our-rules-are-inadequate/>.
- Ryszka F., *Polityka i wojna. Świadomość potoczna a teorie XX wieku*, Warszawa 1975, *Biblioteka Myśli Współczesnej*.
- Shewan J., *Government Inquiry into Foreign Trust Disclosure Rules*, New Zealand Government, VI 2016, [online] <http://www.treasury.govt.nz/publications/reviews-consultation/foreign-trust-disclosure-rules/pdfs/report-giftdr-27jun2016.pdf>.
- Siraj M., *Exclusion of Private Sector from Freedom of Information Laws: Implications from a Human Rights Perspective*, „Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences” 2010, Vol. 2, nr 1.
- State-Owned Enterprises Bill 1986*, Parliamentary Counsel Office, [online] <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1986/0124/latest/DLM97377.html>.
- Taylor P., *Open Government: A Tough Act to Follow*, „New Zealand Herald” 2007, 27 XI, [online] http://www.nzherald.co.nz/opinion/news/article.cfm?c_id=466&objectid=10478457.
- Toffler A., *Zmiana władzy. Wiedza, bogactwo i przemoc u progu XXI stulecia*, przeł. P. Kwiatkowski, Poznań 2003.
- Wakem B., *Not a Game of Hide and Seek*, Office of the Ombudsman, [online] http://www.ombudsman.parliament.nz/ckeditor_assets/attachments/399/oia_report_not_a_game_of_hide_and_seek.pdf?1449533820.

- White J., *Towards Electronic Democracy: The Impact of Technological Change on the Official Information Act 1982*, „Victoria University of Wellington Law Review” 2003, Vol. 34, nr 3, [online] <http://www.nzlii.org/nz/journals/VUWLawRw/2003/35.html>.
- White N., *Freedom of Official Information – From Secrets to Availability, Examining Personal SIS Files*, 2009, Te Ara Encyclopedia of New Zealand, [online] <http://www.teara.govt.nz/en/video/34785/examining-personal-sis-files-2009>.
- White N., *Freedom of Official Information – From Secrets to Availability, Ombudsman’s Ruling about Official Information*, 2011, Te Ara Encyclopedia of New Zealand, [online] <http://www.teara.govt.nz/en/zoomify/34787/ombudsmans-ruling-about-official-information-2011>.
- White N., *Freedom of Official Information – From Secrets to Availability, Too Much Information?*, Te Ara Encyclopedia of New Zealand, [online] <http://www.teara.govt.nz/en/cartoon/34784/too-much-information>.
- Witkowski L., *Wyzwania autorytetu w praktyce społecznej i kulturze symbolicznej (przechadzki krytyczne w poszukiwaniu dyskursu dla teorii)*, Kraków 2009.
- Woodward J., *Trans-Tasman Freedom of Information. A comparative study of the freedom of information systems of the Commonwealth of Australia and New Zealand*, A paper submitted for Honours Thesis ANU College of Law, The Australian National University, 10 VI 2008, [online] <http://ricksnell.com.au/resources/WoodwardThesisFOIAusNZ2008.pdf>.
- Worthy B., *More Open but Not More Trusted? The Effect of the Freedom of Information Act 2000 on the United Kingdom Central Government*, „Governance” 2010, Vol. 23, nr 4, [online] <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0491.2010.01498.x>.

Dr Marcin WAŁDOCH – doktor nauk o polityce, adiunkt w Zakładzie Historii Myśli Politycznej i Ruchów Społecznych Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy. Autor, współautor i tłumacz trzech książek i licznych artykułów naukowych. Zainteresowania badawcze: ruchy społeczne, myśl polityczna, globalizacja, migracje, historia najnowsza, historia idei, polityka nowozelandzka.