

Michał Bernaczyk

Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Urszula Muszalska

Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Ewolucja prawa do informacji w Japonii. Od *shiru kenri* do *Joho Kokai Ho*

1. Wprowadzenie

Japonia (oficjalna nazwa: Państwo Japonia) zajmuje obszar 377 835 km² zamieszkiwany przez 127 295 000 ludzi (według stanu na 1 listopada 2013 r.)¹ o dużej jednorodności etnicznej (rdzenni Japończycy stanowią 98% populacji, niemalże w całości posługującej się największym na świecie językiem izolowanym, tzn. niepodobnym do struktur jakiegokolwiek innego języka na świecie)². Mimo skromnych zasobów surowców naturalnych i wzrostu znaczenia sąsiedniej chińskiej gospodarki Japonia pozostaje trzecią (po USA i Chinach) potęgą gospodarczą świata (produkt krajowy brutto na głowę mieszkańca w 2013 r. wyniósł 38 491 dolarów amerykańskich³), o istotnych sukcesach m.in. w przemyśle elektronicznym, elektrotechnicznym, motoryzacyjnym.

Procesy globalizacyjne i ogromny przepływ informacji sprawiają, że Japonia przestaje budzić w Polsce – przynajmniej z perspektywy przedstawicieli nauki prawa – egzotyczne skojarzenia, o czym świadczy m.in. wzrost liczby polskojęzycznych publikacji poświęconych zagadnieniom ustrojowym, a coraz częściej również kwestiom szczegółowym⁴. Niniejszy artykuł lokuje się swą tematyką na pograniczu zagadnień ustrojowych i dziedziny – wydawać by się mogło – dość hermetycznej i wyspecjalizowanej, jaką stanowi prawny reżim dostępu do informacji o działalności władz publicznych. Spoglądamy tutaj na wycinek prawa i ustroju politycznego Japonii, niemniej jednak będzie to obszar dość znajomy badaczom prawa konstytucyjnego i administracyjnego

¹ Podajemy wg informacji Biura Statystycznego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Komunikacji Japonii pod adresem <http://www.stat.go.jp/english/data/jinsui/tsuki/index.htm> (dostęp: 8.05. 2014).

² Te oraz inne interesujące informacje statystyczne podaje G. Kryszewski, *Japonia* [w:] S. Bożyk, M. Grzybowski (red.), *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, Białystok 2012, s. 441–442.

³ Podajemy wg obliczeń Międzynarodowego Funduszu Walutowego dostępnych pod adresem <http://www.imf.org/external/country/JPN/index.htm> (dostęp: 8.05.2014).

⁴ Zob. monografię J. Izydorczyka, *Hanzai znaczy przestępstwo. Ściganie przestępstw pospolitych oraz white-collar crimes w Japonii*, Warszawa 2008.

państw demokratycznych, których interesują próby odnalezienia prawnego kompromisu pomiędzy prawem człowieka do informacji a tajemnicą urzędowania państwa.

Aby uniknąć zamętu pojęciowego na wstępie zaznaczamy, że pod pojęciem prawa do informacji rozumiemy prawnie zagwarantowaną możliwość uzyskania przez jednostkę informacji znajdujących się w posiadaniu państwa⁵. Prawo do informacji nie jest synonimem nośnego pojęcia „otwarty rząd” (ang. *open government*) lub – nieco już zapomnianej koncepcji – „społeczeństwa informacyjnego” (jap. *johoka shakai*, ang. *information society*). Wprawdzie Japonia jest uznawana za ojczyznę koncepcji „społeczeństwa informacyjnego”⁶, ale to sformułowanie istotnie różni się od „prawa do informacji”. Koncepcja społeczeństwa informacyjnego zmierza do stworzenia optymalnych warunków przepływu informacji, głównie za sprawą rozwiązań technologicznych. Z kolei koncepcja otwartego rządu może zawierać pewne wspólne płaszczyzny z ideą społeczeństwa informacyjnego, lecz zależy to w dużej mierze od wyboru jednego z dwóch istniejących współcześnie wariantów rozumienia owej „otwartości” władz publicznych. Otóż otwarte rządy mogą oznaczać, że władze państwowe urzędują nie tylko jawnie, ale przede wszystkim w sposób responsywny, przejrzysty, promują odpowiedzialność funkcjonariuszy państwa przed społeczeństwem. Istnieje również drugi desygnat otwartego rządu, który oznacza „stwarzanie możliwości ekonomicznych”, a nie „zwiększenie świadomości opinii publicznej o działalności państwa i jego instytucji”⁷. Deindustrializacja społeczeństw Zachodu oraz rewolucja cyfrowa wywołała oczekiwanie, że państwo dostarczy społeczeństwu, usługodawcom „surowiec” w postaci danych nadających się do automatycznego przetwarzania i niezliczonych zastosowań. Wprawdzie w ostatnim

⁵ W literaturze anglojęzycznej prawo do informacji w opisywanym znaczeniu nazywa się *freedom of information* lub *access to information*. W polskim języku prawnym prawo do informacji jest kojarzone przede wszystkim z tzw. prawem do informacji (publicznej) opisanym w art. 61 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) oraz ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

⁶ Pojęcie społeczeństwa informacyjnego ma swoje korzenie w Japonii lat 60. i 70. XX w. i najogólniej rzecz ujmując, oznacza ogólny plan przeobrażenia tradycyjnego społeczeństwa. Posłużenie się tym sformułowaniem po raz pierwszy przypisuje się dziennikarzowi Tadao Umesamo w artykule z 1963 r. poświęconemu ewolucyjnej teorii społeczeństwa opartego na „przemysle informacyjnym”. Nazwa społeczeństwo informacyjne stała się zbiorczym pojęciem dla pewnego programu społecznego forsowanego przez władze. Jego fundamentem – oprócz wolności poszukiwania i urzeczywistniania wartości czasu, wolności decyzji i równości możliwości jednostki, rozwoju różnicowań dobrowolnych wspólnot, wolności od sił przymusu – miał być system technologii telekomunikacyjnych, szerzej na ten temat zob. M. Kuliński, *Regulacje komunikacji elektronicznej w rozwoju społeczeństwa informacyjnego Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 8–9. W literaturze można się zetknąć ze sporem o palme pierwszeństwa w ukuwaniu tego terminu, ponieważ w latach 60. XX wieku w amerykańskim piśmiennictwie pojawiło się sformułowanie „przemysł informacyjny”. Wprawdzie przemysł informacyjny to zdecydowanie nie to samo, co społeczeństwo informacyjne, ale nie ma żadnych wątpliwości, że to drugie jest konsekwencją pierwszego (Alistair S. Duff, *Information Society Studies*, Wyd. Routledge, New York 2000, s. 3).

⁷ J. Morozow, *To Save Everything, Click Here: The Folly of Technological Solutionism*, Wyd. PublicAffairs, New York 2013, s. 94.

czasie dochodzi do synergii obu wariantów otwartego rządu⁸, ale wydaje się, że w oficjalnych programach politycznych nadal dominuje utożsamianie otwartego rządu ze stymulacją gospodarki i wybranych płaszczyzn życia społecznego. Może prowadzić to do nieporozumień i nadmiernych oczekiwań ze strony społeczeństwa, któremu – oprócz rozwoju gospodarczego – może zależeć na zmianie stylu rządzenia w kierunku jawności i przejrzystości⁹.

Prawo do informacji zakłada odwrócenie ról człowieka i państwa w sferze kontroli nad informacją. Państwo nie ma monopolu ani nawet swobody dysponowania zgromadzonymi informacjami. Państwo musi (a nie „może”) udostępnić informacje na żądanie swoich obywateli. Technologie informacyjne mogą odgrywać istotne znaczenie w obu przypadkach, ale twardym rdzeniem prawa do informacji jest możliwość uzyskania od państwa źródeł wiedzy, nie zaś prawo do korzystania z określonej technologii.

Aby można było mówić, że w danym państwie występuje prawo do informacji należałoby wpierw ustalić, czy konstytucja lub ustawa przewidywała następujące reguły:

- 1) żądanie dostępu do informacji (szeroko rozumianych dokumentów zawierających informację) nie jest uzależnione od konieczności wykazania jakiegokolwiek interesu;
- 2) organy państwa, inne podmioty działające na zlecenie państwa lub zarządzających mieniem publicznym, a wyjątkowo także podmioty prywatne¹⁰ mają obowiązek udzielić informacji w określonym czasie, a także w sposób i w formie określonej przez prawo;
- 3) odmowa udostępnienia informacji może nastąpić wyłącznie w przypadkach określonych prawem, które powinny być powiązane z wysokim prawdopodobieństwem szkody dla innych osób (np. prywatności, zdrowia, życia), bezpieczeństwa narodowego, stosunków międzynarodowych, skutecznego wykrywania i zwalczania przestępczości, poufności w obrocie gospodarczym; powołanie się na ochronę

⁸ Przykładem służą tzw. *Articles of Governance* stanowiące fundament założycielski międzynarodowego ruchu *Open Government Partnership*, zob. <http://www.opengovpartnership.org/node/1329> (dostęp: 1.01.2014).

⁹ H. Yu i D. G. Robinson podają przykłady amerykańskich programów federalnych *Open Government Initiative* oraz *Data.gov*. Znamienne, że funkcjonariusze kierujący ich wykonaniem z perspektywy czasu komentowali ich nazwy jako „zły wybór”, ponieważ otwarty rząd nie był i nie jest synonimem rządu transparentnego, H. Yu i D. G. Robinson, *The New Ambiguity of “Open Government”*, 59 „UCLA Law Review Discourse” 178 (2012), s. 203–204.

¹⁰ Chodzi o sytuację, w której podmiot prywatny współdziała z państwem przy realizacji zadań tradycyjnie przypisywanych państwu lub też wykonuje samodzielne zadania powierzone przez państwo. Ewentualnym na skalę światową jest Republika Południowej Afryki, która dokonała konstytucjonalizacji horyzontalnego prawa do informacji. Art. 32 Konstytucji Republiki Południowej Afryki z 8 maja 1996 r. – oprócz „klasycznego” prawa do informacji o działalności państwa – przyznaje każdemu „prawo do dostępu do [...] każdej informacji posiadanej przez inną osobę, koniecznej do korzystania z praw lub do ich ochrony”.

określonych wartości i dóbr nie może mieć charakteru czysto nominalnego i następuje z uwzględnieniem indywidualnych okoliczności sprawy;

- 4) procedura odwoławcza obejmuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez podmiot posiadający sporne informacje albo dewolucję (odwołanie do wyższej instancji). Prawo przewiduje możliwość wniesienia dalszego środka odwoławczego do niezależnego i niezawisłego sądu.

Na mocy Konstytucji Japonii (zwanej Konstytucją *Shōwa*) z 3 listopada 1946 r.¹¹ (weszła w życie 3 maja 1947 r.), ustrój państwowy przybrał formę cesarstwa (monarchii

¹¹ Obecnie obowiązująca Konstytucja Japonii promulgowana 3 maja 1947 r., często nazywana jest „konstytucją amerykańską” lub też „macarthurowską” (od nazwiska Douglasa MacArthura – Naczelnego Dowódcy Sił Sprzymierzonych stojącego na czele władz okupacyjnych zdominowanych przez Amerykanów), ze względu na fakt, że Japończycy, którzy byli zaproszeni przez Naczelne Dowództwo do prac nad jej projektem, nie proponowali wielu zmian z racji przywiązania do konstytucji Meiji. Nie oznaczało to jednak, że japońska konstytucja jest kopią amerykańskiego systemu konstytucyjnego. Przyjmuje się, że znacznie silniejszą inspiracją (po raz kolejny – por. uwagi w przypisie 19) były ustroje państw europejskich. Nowa konstytucja zgodnie z demokratycznymi standardami głosi, iż suwerenem jest naród. Konstytucja stworzyła demokratyczny system polityczny, który będąc oparty na podziale władz, jednocześnie akcentuje rolę parlamentu jako jedynego ustawodawczego organu w państwie. Wyrazem zasady suwerenności narodu jest fakt, że wszyscy członkowie dwuizbowego parlamentu są wybierani w wyborach powszechnych. Kolejną fundamentalną dla japońskiego konstytucjonalizmu zasadą, wprowadzoną przez Konstytucję Japonii z 1946 r., jest poszanowanie podstawowych praw człowieka. Ustawa zasadnicza gwarantuje wszystkie najważniejsze w dzisiejszych czasach prawa obywatelskie: równości, wolności osobistej, własności, wolności wyznania. Zgodnie z art. 14 „wszyscy obywatele są równi wobec prawa, a wszelkie tytuły szlacheckie zostają zniesione i nie będą uznawane”. Artykuł ten raz na zawsze zniósł podział klasowy społeczeństwa. W kolejnym artykule przyznane zostało wszystkim pełnoletnim obywatelom Japonii prawo wyborcze. W kolejnych artykułach obywatelom przyznaje się: prawo do składania petycji (art. 16), nienaruszalność wolności myśli i przekonań (art. 19), wolność wyznania (art. 20), wolność zgromadzeń i zrzeszania się, jak również omawianą przez nas wolność słowa (art. 21), swobodę przemieszczania się (art. 22), swobody akademickie (art. 23), prawo własności (art. 29), prawo do życia (art. 31) oraz prawo do sądu (art. 32) i szybkiego, sprawiedliwego procesu sądowego (art. 37–39). Trzecią fundamentalną zasadą, na której zbudowany został współczesny konstytucjonalizm Japonii jest zasada pacyfizmu unormowana przepisami art. 9 konstytucji. Zgodnie z ustępem pierwszym tegoż artykułu Japonia na zawsze wyrzeka się wojny jako suwerennego prawa narodu oraz groźby lub użycia siły jako sposobu do rozwiązywania sporów międzynarodowych. W celu realizacji postulatów zawartych w ustępie pierwszym Japonia nigdy nie będzie utrzymywała sił zbrojnych: lądowych, morskich i powietrznych, jak również wszelkich innych środków, które mogłyby służyć wojnie. Państwo to nie uznaje prawa do prowadzenia wojny. Zasada ta została sformułowana w celu utrzymania opartego na porządku i sprawiedliwości międzynarodowego pokoju. Uchwalając nową Konstytucję w Japonii, zapoczątkowano transformację ustrojową, w wyniku której Japonia stała się monarchią konstytucyjną. Nie zniesiono instytucji cesarza, ale pozostawiono go na tronie jako „symbol jedności narodu” ze względu na silne przywiązanie japońskiego narodu do tradycji monarszej. Sam cesarz pozbawiony jednak pozostał realnej władzy. Na mocy nowo obowiązującej ustawy zasadniczej powołano Parlament składający się z dwóch izb, których członkowie wybierani są w drodze powszechnych wyborów: Izbę Wyższą zwaną Izbą Radców (*Sangiin*) oraz Izbę Niższą zwaną Izbą Reprezentantów (*Shogiin*). Parlament stał się jedynym ustawodawczym organem państwa i najwyższym organem władzy państwowej. Ustanowiony został również odpowiedzialny przed wyborcami Gabinet, w którego skład zgodnie z konstytucją wchodzi ministrowie reprezentujący partię mającą większość w Parlamencie. Ponadto rozdział szósty konstytucji poświęcony został japońskiemu wymiarowi sprawiedliwości. Władza w Japonii podzielona więc została zgodnie z demokratyczną zasadą trójpodziału władzy na władzę: ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą.

konstytucyjnej) opartego na parlamentarno-gabinetowym systemie rządów. Powojenna okupacja przyniosła Japonii nowoczesną konstytucję, opisywaną nie bez racji jako „narzuconą” przez Amerykanów¹², co nie przeszkodziło społeczeństwu zbudować do niej bardzo silny afekt¹³. Na marginesie warto podkreślić, że wojenna klęska Japonii, trauma ataków nuklearnych na Hiroszimę i Nagasaki oraz inne drażliwe kwestie w relacjach ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki dzielące japońskie społeczeństwo¹⁴, stanowiły pośrednie lub bezpośrednie czynniki kształtujące stosunek Japończyków do kwestii jawności działania władz publicznych czy też remilitaryzacji państwa spowitej nieodłączną aurą tajemności¹⁵.

¹² Japonia odzyskała pełną niepodległość w 1952 r. Jednocześnie w tym samym okresie rozpoczyna się tzw. japoński cud gospodarczy wywołany popytem na pojazdy samochodowe, tekstylia i urządzenia komunikacyjne. Produkty były niezbędne na froncie wojny koreańskiej, która wybuchła w czerwcu 1950 r. Japonia produkowała w ramach amerykańskich tzw. zakupów specjalnych (*tokujū*). Wkrótce okazały się one kołem zamachowym dla rozwoju innych gałęzi przemysłu (samochodowego, włókienniczego i elektronicznego) i technik masowej produkcji, C. Andressen, *Krótką historia Japonii. Od samurajów do Sony*, Warszawa 2009, s. 108. „Japoński premier Yoshida [Shigeru – przyp. M.B., U.M.] nazwał wojnę koreańską «darem od bogów», a urzędnicy z Banku Japonii określali amerykańskie zamówienia wojenne jako «boską pomoc»”, *op. cit.*, s. 108.

¹³ Najbardziej wyrazistym przykładem były protesty na ulicach Tokyo (wraz z próbą samospalenia) w lipcu 2014 r., kiedy rząd premiera Shinzo Abe przedstawił swoje stanowisko (reinterpretację) konstytucyjnej klauzuli wyrzeczenia się wojny (art. 9 Konstytucji Japonii), zastępując obronny charakter sił Japońskich Sił Samoobrony doktryną ofensywną. Stanowisko rządu japońskiego uzasadniane jest koniecznością wsparcia sił sojuszniczych i rosnącą aktywnością militarną Chin (szerzej na ten temat zob. M. Fackler, D. E. Sanger, *Japan Announces a Military Shift to Thwart China*, 1 lipca 2014 r. <http://www.nytimes.com/2014/07/02/world/asia/japan-moves-to-permit-greater-use-of-its-military.html> (dostęp: 1.08.2014)).

¹⁴ C. Totman następująco opisuje sytuację społeczną w latach 50. XX w., kiedy Japonia powróciła do poziomu produkcji z połowy lat 30. XX w.: „Zyski i korzyści płynące z odnowy gospodarki rozkładały się nierównomiernie, wiele z nich skierowano na odbudowę przemysłu i infrastruktury, a sytuacja życiowa szarych obywateli w dalszym ciągu była ciężka. Co więcej, nietracące na ostrości napięcie między Stanami Zjednoczonymi a «blokiem wschodnim», w szczególności Chińską Republiką Ludową, utrzymywało w społeczeństwie wysoki poziom zaniepokojenia zajmowaną przez Japonię pozycją państwa objętego patronatem Stanów Zjednoczonych. Dla jednych oznaczało to, że Japonia zwrócona jest przeciwko «bratnim Azjatom», dla innych zaś Japonia była sprzymierzeńcem wrogów «postępowych sił historycznych». Obawę tę wzmacniały polityczne reperkusje ataków nuklearnych na Hiroszimę i Nagasaki. [...] W 1954 r. amerykański program prób jądrowych na Pacyfiku zaognił sytuację, kiedy grupa japońskich rybaków zapadła na chorobę popromienną w wyniku skażenia radioaktywnego powstałego podczas wybuchu na Atolu Bikini na Wyspach Marshalla. Wydarzenia te uzmysłowiły Japończykom, że niezależenie od straszliwych skutków bombardowania z 1945 r. obecne zagrożenie jest poważniejsze i dlatego należy przeciwstawić się polityce Stanów Zjednoczonych”, C. Totman, *Historia Japonii*, Kraków 2009, s. 594–595.

¹⁵ Pod koniec 2013 r. międzynarodowe media relacjonujące wydarzenia w Azji i na Pacyfiku poświęcały część relacji protestom przeciwko nowej japońskiej ustawie o ochronie tajemnic państwowych forsowanej (z powodzeniem) przez rząd premiera Shinzo Abe i partię Liberalno-Demokratyczną. Prasę obiegły zdjęcia z Izby Reprezentantów, w której dochodziło do rękoczynów, krzyków, obrzucania się dokumentami z członkami opozycji chcących zablokować uchwalenie ustawy (M. Fackler, *Secrecy Bill Could Distance Japan From Its Postwar Pacifism*, <http://www.nytimes.com/2013/11/29/world/asia/secracy-bill-could-distance-japan-from-its-postwar-pacifism.html>, dostęp: 28.11.2011). Mimo dość powszechnego sondażowego spadku popularności premiera Shinzo Abe, parlament przeforsował rządowe propozycje, podnosząc do 10 lat pozbawienia wolności karę za ujawnienie tajemnicy, tworząc

Konstytucja Japonii nie ma bezpośredniego, dosłownego odniesienia do prawa do informacji. „Odkrycie” prawa do informacji w Japonii jest interesującym przykładem współistnienia trzech zjawisk:

- 1) recepcji demokratycznej konstytucji (ukształtowanej pod przemożnym wpływem USA) o rozbudowanym katalogu praw człowieka;
- 2) aktywistycznej interpretacji art. 21 Konstytucji Japonii dokonanej przez Sąd Najwyższy Japonii;
- 3) rosnącej presji społeczeństwa na upodobnienie mechanizmów dostępu do informacji posiadanej przez państwo na wzór demokracji w stylu zachodnim.

Powyższe okoliczności można uznać za czynniki prowadzące do przyjęcia w 1999 r. ustawowych gwarancji dostępu do informacji gromadzonych przez państwo oraz prawa do prywatności, dlatego w dalszej części przyjrzymy im się szczegółowo.

2. *Shiru kenri* – prawo do wiedzy

Zgodnie z artykułem 21 Konstytucji Japonii „Gwarantuje się wolność zgromadzeń i stowarzyszania się, a także wolność słowa, prasy oraz wszystkich innych form wypowiedania się” (ustęp 1) „Cenzura jest niedopuszczalna, a tajemnica wszelkich środków przekazu jest nienaruszalna” (ustęp 2)¹⁶. Przepis znajduje się w rozdziale III

Narodową Radę Bezpieczeństwa i wzmacniając pozycję Ministra Obrony jako podmiot uprawniony do utajniania informacji. Nowa ustawa pozwala ministrowi zachować w tajemnicy informacje „o szczególnej wadze dla obronności Japonii”, a ponadto uzupełnia tę kompetencję dodatkowymi, lakonicznymi przesłankami, takimi jak informacje dotyczące „obrony”, „dyplomacji”, „zamierzonych niebezpiecznych działań” i „zapobiegania terroryzmowi”. Dotychczasowe kompetencje ministra obrony w zakresie klawzulowania tajemnic zostały przyznane również pozostałym członkom rządu, ale i niektórym centralnym urzędom państwowym. Ustawa jest dość powszechnie komentowana w społeczności międzynarodowej i japońskim środowisku ekspertów akademickich jako zagrożenie dla wolności słowa i środek nieproporcjonalny do celu (L. Craft, *Japan's State Secrets Law: Hailed By U.S., Denounced By Japanese*, <http://www.npr.org/blogs/parallels/2013/12/31/258655342/japans-state-secrets-law-hailed-by-u-s-denounced-by-japanese>, dostęp: 31.12.2013). Podkreśla się, że – poza oficjalnymi (z oczywistych względów aprobującymi) stanowiskami japońskiego rządu – publiczne zadowolenie z nowej ustawy wyraziły Stany Zjednoczone Ameryki (L. Craft, *op. cit.*). Ambasador USA w Japonii Carolyn Kennedy nie ukrywała, że inicjatywa rządu japońskiego wpisuje się w dwustronne relacje USA i Japonii w zakresie polityki obronnej: „Wspieramy ewolucję japońskich polityk bezpieczeństwa, ponieważ tworzą nową, narodową strategię bezpieczeństwa, ustanawiają Narodową Radę Bezpieczeństwa oraz stanowią krok w kierunku ochrony tajemnic dotyczących bezpieczeństwa narodowego” (zob. wystąpienie na stronie ambasady USA w Tokio, *Ambassador Caroline Kennedy Addresses ACCJ and the America-Japan Society*, Tokio, 27 listopada 2013 r., <http://japan.usembassy.gov/e/p/tp-20131127-01.html>, dostęp: 27.11.2013). Negatywny odbiór społeczny nowej ustawy powinien być postrzegany z uwzględnieniem pewnego kontekstu historycznego: pomijając w tym miejscu złożoność związków Japonii i USA, należy mieć świadomość, że Japończycy mają krytyczny stosunek do tajności i militarystyki, wynikający z konotacji z przedwojenną sytuacją wewnętrzną kraju. Uznaje się, że te dwa czynniki przyczyniły się do wkroczenia na ścieżkę wiodącą do przegranej wojny.

¹⁶ Podstawą niniejszego artykułu był najnowszy, zweryfikowany przekład Konstytucji Japonii Prof. Teruji Suzuki z obszernym wstępem, zawarty w publikacji Wydawnictwa Sejmowego z serii Konstytucje

pt. *Prawo i obowiązki obywatelskie*, przy czym przymiotnik „obywatelski” w polskim przekładzie nie powinien być tutaj postrzegany przez pryzmat polskiej dyskusji o zróżnicowanym zakresie podmiotowym poszczególnych praw konstytucyjnych. Japońska nauka prawa konstytucyjnego uznaje wszystkie konstytucyjne prawa jednostki, w tym art. 21 Konstytucji Japonii, za prawa człowieka przyrodzone każdej istocie ludzkiej, a godność – mimo braku zwerbalizowanej zasady ogólnej (por. art. 30 Konstytucji RP) – za źródło tych praw¹⁷. Poglądy oparte na tezie, że podstawowe prawa człowieka zapisane w japońskiej konstytucji powinny być postrzegane jako prawa zagwarantowane obywatelom na potrzeby partycypacji w demokratycznych procedurach należą do mniejszościowych¹⁸. Japońskie prawo konstytucyjne podkreśla pewną odmienność Konstytucji z 1947 r. od poprzedniczki z 1889 r. – Konstytucji Meiji (Konstytucji Okresu Świątłych Rządów ustanowionej w okresie panowania Cesarza Matsuhiro)¹⁹, która

Świata: T. Suzuki (wstęp i tłumaczenie z języka japońskiego), *Konstytucja Japonii*, Warszawa 2014 r. Nieco starszy przekład T. Suzuki jest dostępny na stronie Ambasady Japonii w Polsce pod adresem <http://www.pl.emb-japan.go.jp/relations/konstytucja.htm> (dostęp: 8.05.2014).

¹⁷ O godności wspomniano mimochodem w art. 24 ustęp 2 Konstytucji Japonii dotyczącym regulacji w zakresie prawa rodzinnego, która ma mieć na względzie „godność jednostki ludzkiej oraz zasadniczą równość płci”, *ibidem*.

¹⁸ S. Matsui, *The Constitution of Japan. A contextual Analysis*, Oxford, Portland, Oregon 2011, s. 154 i powołane tam przykłady w przyp. 2.

¹⁹ Wzorem dla japońskiej Konstytucji Meiji z 1889 r. była Konstytucja Królestwa Pruskiego z 31 stycznia 1850 r. Wybrano ją ze względu na idee silnej władzy cesarskiej. Głównym autorem projektu pierwszej japońskiej konstytucji był premier cesarskiego rządu, Ito Hirobumi. Wraz z nim pracowali nad nią jego dwaj doradcy – Hermann Rosler i Albert Mosse. Projekt Konstytucji Wielkiego Cesarstwa Japonii ukończony został w 1888 r., a rok później w symbolicznym dla narodu japońskiego dniu 11 lutego została promulgowana i podarowana przez cesarza poddanym pierwsza japońska konstytucja, która 29 listopada 1890 r. weszła w życie. Konstytucja Wielkiego Cesarstwa Japonii była niejako kompromisem między nowoczesnym konstytucjonalizmem a teokratycznym absolutyzmem: po jednej stronie był cesarz – absolutny monarcha, po drugiej zaś zwolennicy liberalnych idei demokratycznych, których celem było ograniczenie absolutnej władzy cesarza do minimum. Przewodnią zasadą Konstytucji Meiji było połączenie zasady monarchii konstytucyjnej i teorii prawa boskiego. Zasadą, na której zbudowana została konstytucja okresu Meiji, było to, że suwerenność państwa spoczywała w rękach cesarza. Wyprowadzona ona została z filozofii i religii japońskiej, z której wywodzi się przekonanie, iż pełnię władzy posiada Amaterasu Oomikami - matka japońskiego narodu, bogini słońca - dlatego też suwerenność spoczywa w linii cesarzy, którzy są bezpośrednimi jej przodkami. Cesarz był więc łącznikiem pomiędzy niebem a ziemią.

Oprócz kwestii dotyczących pozycji cesarza oraz nowo utworzonego parlamentu i rządu, Konstytucja Meiji odnosiła się do kwestii wojskowych oraz praw i obowiązków człowieka. Zaznaczała, że cesarz jest najwyższym dowódcą armii i marynarki wojennej (art. 11) oraz decyduje o liczebności sił zbrojnych (art. 12). Wojsko pozostawało więc poza kontrolą cywilnych ministrów, a decyzje dowódców konsultowane były tylko i bezpośrednio z cesarzem. Uważano bowiem, że tylko ogólnonarodowa armia, podlegająca tylko cesarzowi, jest w stanie zapewnić suwerenność oraz bezpieczeństwo kraju. Co do kwestii deklaracji praw jednostki, to oznaczała ona tylko gwarancję praw i obowiązków poddanych, takich jak: wolność wyznania, zgromadzeń, słowa, ochrona majątku, prawo do sprawiedliwego sądu czy petycji do cesarza. Konstytucja Wielkiego Cesarstwa Japonii była nie tylko pierwszą nowoczesną konstytucją w Azji, ale również pierwszą, we współczesnym tego słowa znaczeniu, ustawą zasadniczą w Japonii. Jej promulgowanie było niezmiernie ważnym ostatnim etapem modernizacji kraju. Japonia stawiała się pozwoli monarchią konstytucyjną. Konstytucja Meiji miała również ogromny wpływ na politykę zagranicz-

zawierała wprawdzie katalog praw, niemniej jednak traktowano je jako „łaskawy dar” cesarza dla jego poddanych. Konstytucja z 1949 r. odwróciła kompletnie koncepcję statusu człowieka i obywatela, przyjmując prymat jednostki wobec państwa (zob. art. 13 Konstytucji Japonii²⁰).

Podkreślmy, że „wolność słowa” zapisana na kartach konstytucji i aktów prawa międzynarodowego potrzebuje niekiedy dziesięcioleci, aby uzyskać w praktyce nowe, szersze znaczenie²¹. Podobne tendencje obserwujemy w orzecznictwie organów sądowniczych działających w ramach regionalnych systemów ochrony praw człowieka (np. w orzecznictwie Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka²² lub Europejskiego Trybunału Praw Człowieka²³). Analogiczne zjawisko nie ominęło japońskiego konstytucjonalizmu, osiągając – jak się wydaje – pewną synergię z oczekiwaniami japońskiego społeczeństwa lat 60. i 70. XX w. To właśnie w tym okresie zaczęła narastać oddolna presja na zwiększenie jawności działania władz publicznych, a także wydano znany w japońskim prawie konstytucyjnym wyrok, uznający art. 21 Konstytucji Japonii za źródło „prawa do wiedzy”.

W 1960 r. konsumenckie organizacje Japonii zażądały od Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej ujawnienia informacji o środkach i pestycydach dodawanych do żywności. Wówczas w Japonii nie było środków prawnych, które zmusiłyby Ministerstwo do ujawnienia takich informacji, w związku z czym wszelkie wnioski zostały odrzucone. Ta sprawa zbiegła się ze skandalem w dziedzinie zdrowia publicznego. Otóż japońskie ministerstwo zdrowia otrzymało informacje (podobnie jak Kanada, USA, Australia i kraje Europy) o ryzyku ciężkiego uszkodzenia płodu, będącego skutkiem ubocznym stosowania leku o nazwie talidomid²⁴. W wyniku tego ostrzeżenia w 1961 r. w Europie zaprzestano dystrybucji tego leku, zaś w USA nie wyszedł poza fazę testów

na kraju. Umożliwiła rewizję traktatów zawartych z zachodnimi mocarstwami na początku drugiej połowy XIX w., które były nierównoprawne. Co więcej, wpłynęła na umacnianie pozycji Japonii nie tylko w Azji, ale i na całej arenie międzynarodowej.

²⁰ „Wszystkich obywateli szanuje się jako jednostki ludzkie. Ich prawa do życia, wolności i dążenia do szczęścia, o ile nie pozostają w sprzeczności z dobrem publicznym, brane są w najwyższym stopniu pod uwagę w działalności ustawodawczej i innych poczynaniach państwa”.

²¹ Np. w Polsce wciąż utrzymuje się pogląd, że z wolności wymienionej w art. 54 Konstytucji nie wynika jeszcze prawo człowieka do informacji o działalności państwa.

²² 19 września 2006 r. Międzyamerykański Trybunał Praw Człowieka wydał wyrok w sprawie *Claude Reyes i inni przeciwko Chile*. Trybunał uznał, że art. 13 Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka z 1969 r. chroni prawo dostępu do informacji posiadanych przez państwo.

²³ Sprawa *Sdružení Jihočeské Matky przeciwko Republice Czeskiej* (skarga nr 19101/03) rozstrzygnięta 10 lipca 2006 r., sprawa *Társaság a Szabadságjogokért przeciwko Węgrom* (skarga nr 37374/05) rozstrzygnięta wyrokiem z 14 kwietnia 2009 r.

²⁴ Szacuje się, że w skali światowej liczba ofiar leku waha się pomiędzy 10 tys. a 20 tys., co obejmuje dzieci donoszone i urodzone z głębokimi wadami rozwojowymi oraz dzieci zmarłe w 1. roku życia. Większość z ocalałych osób posiada ciężkie deformacje ciała (np. brak kończyn lub nienaturalne proporcje ciała), zob. hasło „Thalidomide” <http://en.wikipedia.org/wiki/Thalidomide>.

klinicznych wymaganych przed dopuszczeniem do obrotu. Niestety, Japonia zachowała go w sprzedaży przez kolejne dziesięć miesięcy, co zaowocowało wystąpieniem setek przypadków urodzeń z ciężkimi wadami wrodzonymi. Japońscy prawnicy i rzecznicy praw konsumenta twierdzą, że gdyby wówczas w Japonii istniały środki prawne zmuszające rząd do ujawnienia informacji o zagrożeniu, można by było uniknąć lub zmniejszyć rozmiary tragedii.

Koniec lat 60. to narodziny koncepcji *shiru kenri*. Wynika ona z uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego Japonii z dnia 26 listopada 1969 r., które przeszło do historii japońskiego prawa konstytucyjnego pod nazwą filmu z Dworca Kolejowego Hakata²⁵. W 1968 r. grupa studentów protestujących przeciwko wizycie atomowego lotniskowca USS Enterprise starła się z policyjnymi służbami szybkiego reagowania na dworcu kolejowym Hakata, w prefekturze Fukuoka. Protestujący domagali się pociągnięcia ok. 870 funkcjonariuszy do odpowiedzialności za zbyt brutalne stosowanie siły, ale oskarżyciele publiczni nie wnieśli jakichkolwiek zarzutów. Protestujący zwrócili się w wnioskiem do sądu dystryktowego w Fukuoka o wydanie nakazu zobowiązującego do wniesienia zarzutów. W toku postępowania sąd zobowiązał cztery lokalne stacje telewizyjne do przekazania materiału filmowego na potrzeby postępowania sądowego. Mimo że materiał z protestów wyemitowano w telewizji, stacje telewizyjne wniosły środki odwoławcze, twierdząc, że materiał nie powinien być wykorzystywany do innych celów niż nadania telewizyjne, a jego sporządzenie na rzecz sądu może wywoływać w przyszłości tzw. efekt chłodzący w stosunku do środków masowego przekazu. Sprawa trafiła do Sądu Najwyższego Japonii, który uzasadniając dopuszczalność takiego nakazu (i utrzymując go w mocy²⁶), stwierdził, że treścią wolności określonej w art. 21 Konstytucji Japonii jest m.in. prawo społeczeństwa do otrzymywania informacji, „prawo do wiedzy” – *shiru kenri* (知る権利). W literaturze anglojęzycznej tłumaczy się jako *right to know*, a nie – co stanowczo podkreślamy – *freedom of information* lub *right to information*. Unikając pułapkę podwójnego przekładu, należy odesłać do analizy oryginalnych znaków, których użyto do zapisu tych słów. Sformułowanie składa się z dwóch słów: *shiru* (知る) oraz *kenri* (権利). Podana pisownia słowa *shiru* stosuje znak *kanji* na „mądrość” (知), a końcówka *-ru* (る) wskazuje, że słowo jest czasownikiem. Nie można

²⁵ 23 *Keishu* 1940.

²⁶ Sąd podzielił częściowo argumentację mediów dot. efektu chłodzącego, ale stwierdził, że w tej konkretnej sprawie takie zagrożenie musi uchylić się przed prawem do sprawiedliwego postępowania sądowego, w którym inne dowody okazały się niewystarczające. Uczestnicy procesów odnieśli w perspektywie czasu pyrrusowe zwycięstwo: w sierpniu 1970 r. sąd dystryktowy umorzył postępowanie przeciwko policjantom interweniującym na Dworcu Kolejowym Hakata. Wprawdzie materiał filmowy udostępniono, stwierdzono nadużycie siły, ale jakoś nagrań nie pozwoliła na identyfikację poszczególnych funkcjonariuszy, zob. L. W. Beer, *Law and Liberty* [w:] T. Ishida, E. S. Krauss, *Democracy in Japan*, Pittsburgh 1989, s. 84.

więc przetłumaczyć słowa *shiru* jako „mądrość” bądź „wiedza”. Należy więc przetłumaczyć je jako czasownik „wiedzieć”, ewentualnie „być zaznajomionym (z czymś)”. Z kolei słowo *kenri* składa się ze znaków *kanji* na „władzę” 権 czytana jako *ken* i „korzyść” 利 czytana jako *ri*. Połączenie tych dwóch znaków *kanji* daje rzeczownik czytany jako *kenri*, co tłumaczy się jako „prawo” lub „uprawnienie”. Odnosząc te wszystkie skomplikowane niuansy do desygnatów polskiego języka prawniczego, sformułowanie *shiru kenri* należałoby tłumaczyć na język polski jako „prawo, by wiedzieć”, ewentualnie „prawo do bycia poinformowanym”. Japoński przykład pokazuje pewną zaletę kazuistyki przepisów konstytucji, ponieważ owa wiedza jest rozumiana jako pewna wartość, stan umysłu, pozostawiony w dużej mierze dookreśleniu przez parlament. *Shiru kenri* jest więc – mówiąc językiem polskiego Trybunału Konstytucyjnego – pewną wartością konstytucyjną, natomiast drogi prowadzące do niej są w dużej mierze uzależnione od rozwiązań kreowanych przez parlament w drodze ustawy. Orzeczenie w sprawie zejść na dworcu Hakata jest uznawane jako jeden z nielicznych przypadków, w których japoński Sąd Najwyższy odszedł od generalnej przychylności dla niepisanego prymatu rozwiązań legislatury w tej mierze, a zamiast tego zastosował doraźny test ważenia kolidujących ze sobą interesów²⁷.

W latach 70. XX w. rosło zainteresowanie rządowymi tajemnicami i dostępem do informacji. Przyczyniały się do tego kontrowersyjne lub nielegalne działania funkcjonariuszy publicznych, które ujawniano i komentowano w japońskiej prasie. Ciekawym przypadkiem była sprawa tzw. depechy Nishiyamy. W 1972 r. dziennikarz Takichi Nishiyama ujawnił treść rządowej depechy²⁸. Informacje objęte tajemnicą dotyczyły zwrotu Japonii wyspy Okinawa przez Stany Zjednoczone Ameryki²⁹. Ówczesny premier rządu Japonii Eisaku Sato publicznie deklarował, że nie istnieje żadne tajne porozumienie w tej sprawie, jednakże rząd Japonii potajemnie zgodził się wypłacić mieszkańcom wyspy odszkodowania za nieruchomości sięgające kwoty 5 milionów dolarów. Nishiyama uzyskał informację od swej partnerki (ówczesnej pracownicy japońskiego ministerstwa spraw zagranicznych) i wbrew przyrzeczeniu jej poufności, ujawnił swą wiedzę o poczynaniach rządu członkowi japońskiego parlamentu. Po wykryciu źródła przecieku Nishiyama został oskarżony i skazany za „podżeganie” pracownika administracji publicznej (źródła jego informacji) do ujawniania tajemnic³⁰. Z kolei partnerka

²⁷ S. Matsui, *The Constitution of Japan...*, s. 168. Autor dodaje, że do 2011 r. w powojennej historii Japonii Sąd Najwyższy tylko osiem razy (*sic!*) uznał ustawę za niezgodną z konstytucją, *ibidem*, s. 169.

²⁸ Uczynił to indywidualnie, ponieważ macierzysta gazeta „Mainichi Shinbun” („Wiadomości Codzienne” – dziennik ukazujący się w Japonii od 1872 r.) wybrała milczenie w tej sprawie.

²⁹ Okinawa znalazła się pod okupacją amerykańską, ale trwała ona dłużej niż na pozostałym obszarze Japonii. Wyspa znalazła się pod administracją japońskiego państwa dopiero w 1972 r.

³⁰ N. Kadomatsu, *The right to be informed – the obligation for providing information. The case of Japanese Information Disclosure Law* [w:] „Journal of Law and Politics” 2002, nr 69 (2), s. 286.

Nishiyamy została skazana za naruszenie obowiązków pracowniczych na podstawie ustawy regulującej zatrudnienie pracowników sektora publicznego³¹, co pokazało głębszy kontekst prawny sprawy: ówczesny system prawny Japonii nie zawierał żadnego prawa „antyszpiegowskiego”, ani szczególnych przepisów penalizujących lub depenalizujących ujawnianie tajemnic służbowych przez przedstawicieli środków masowego przekazu (wystarczy dodać, że stanowisko japońskiego Sądu Najwyższego uznające możliwość zachowania w poufności dziennikarskich źródeł informacji – o ile nie narusza ono prawa do sprawiedliwego procesu – ugruntowało się dopiero w 1980 r.). W 1978 r. Sąd Najwyższy Japonii, oceniając skazanie Nishiyamy, uznał, że:

- 1) w sferze dopuszczalnej oceny sądu pozostaje ocena, co stanowi tajemnicę państwową, a co „zaledwie tajemnicę polityczną”;
- 2) zachowanie przez rząd w tajemnicy [przed opinią publiczną i parlamentem – M.B., U.M.] negocjacji było poprawne;
- 3) brak informacji przeznaczonej dla parlamentu nie stanowił naruszenia porządku konstytucyjnego oraz nie odebrał tajemnicy przymiotu legalności;
- 4) pozyskiwanie informacji i relacjonowanie wydarzeń mają kluczowe znaczenie dla „prawa ludzi do wiedzy” oraz wolności wypowiedzi, ale działania Nishiyamy były „wątpliwe etycznie” wskutek nakłaniania do naruszenia prawa osoby pozostającej we wspólnym pożyciu³².

Zainteresowanie ustanowieniem kontroli nad tajemnicami rządu rosło, a eksperci z zakresu prawa konstytucyjnego i administracyjnego zaczęli szukać prawnych rozwiązań umożliwiających dostęp do informacji. Inspirację stanowiła m.in. amerykańska federalna ustawa o swobodnym dostępie do informacji (*Freedom of Information Act* z 1966 r.) oraz inne zagraniczne systemy prawne regulujących dostęp do informacji publicznej³³.

Wspomniany skandal dotyczący obrotu szkodliwym talidomidem sprawił, że japońskie sądy zostały „zalne” sprawami, w których skarżący stanęli bez praktycznych narzędzi dostępu do wiedzy, lecz z obowiązkiem udowodnienia winy rządu. Bez jakiegokolwiek ustawowego prawa dostępu do informacji potrzeba było nie lada wysiłku, aby znaleźć udokumentowane dowody zaniechania władz państwowych. Sytuacja

³¹ L. W. Beer przypomina, że ówczesny art. 100 ust. 1 ustawy o zatrudnieniu pracowników publicznych zawierał zakaz ujawniania informacji objętych tajemnicą poznaną w trakcie czynności służbowych. Zakaz był zagrożony maksymalną karą jednego roku pozbawienia wolności oraz niewielką grzywną i w żaden sposób nie dostrzegał gradacji szkód lub wagi ujawnionych informacji, L. W. Beer, *Law and Liberty...*, s. 84.

³² *Ibidem*, s. 85. Autor odnotowuje, że akademicy komentatorzy wyrażali pogląd o konieczności uniewinnienia dziennikarza ze względu na wykonywanie wolności słowa, ale podkreślali etyczne kontrowersje wynikające z wykorzystania osobistych relacji w celu dostępu do informacji.

³³ L. Repeta, *Local government disclosure systems in Japan*, Seattle 1999, s. 3.

wzbudziła szczególne zainteresowanie prawników należących do *Jiyū Jinken Kyōkai* (自由人権協会) – Japońskiej Unii Swobód Obywatelskich (JUSO)³⁴. We wrześniu 1979 r. opublikowała ona „Wytyczne ujawniania informacji” – propozycję konkretnych rozwiązań prawnych ubranych w formę projektu ustawy³⁵. W marcu 1980 r. utworzono Ruch Obywatelski na Rzecz Prawa Ujawniania Informacji, organizację, która zrzeszała JUSO, grupy konsumentów oraz inne grupy interesu publicznego. W styczniu 1981 r. Ruch Obywatelski opublikował „Deklarację Praw do Ujawniania Informacji”, które to prawa miały bezpośrednio wynikać z zasady suwerenności narodu znajdującej się w preambule Konstytucji Japonii z 1946 r.³⁶ W roku 1979 w japońskim dzienniku Asahi Shimbun (朝日新聞)³⁷, opublikowany został artykuł wstępny wyrażający żądanie ustanowienia krajowego prawa. Wkrótce potem na pierwszej stronie dziennika rozpoczęto długi okres cyklicznych publikacji artykułów o dostępie do informacji rządowych³⁸.

W latach 80. i 90. XX w. koncepcja krajowego prawa do ujawniania informacji była omawiana i badana przez należycie do tego powołane komisje rządowe, które zalecały w tym kierunku konkretne działania. Niestety, wszelkie propozycje odnośnie do stworzenia takiej regulacji zostały pogrzebane. Skoro rząd nie robił nic w kierunku ustanowienia prawa do ujawniania informacji, samorządy lokalne postanowiły wziąć sprawy we własne ręce. W 1980 r. w Kangawie odbyło się sympozjum dotyczące kwestii ujawniania informacji rządowych. W sympozjum uczestniczyli reprezentanci przynajmniej siedemdziesięciu ośmiu samorządów lokalnych, a około osiemdziesięciu procent z nich rozpoczęło już prace nad ustanowieniem lokalnych przepisów bądź planowało to wkrótce uczynić³⁹. Niepowodzenia japońskiego parlamentu w ustanowieniu ogólnokrajowego

³⁴ *Ibidem*; http://jclu.org/ippan_jouhou/about_jclu_e.shtml – Japońska Unia Swobód Obywatelskich (JUSO) jest niezależną organizacją non-profit, która ma na celu ochronę i promowanie praw człowieka wszystkich osób, bez względu na religię lub przekonania czy poglądy polityczne. JUSO działa zgodnie z międzynarodowymi zasadami praw człowieka, a mianowicie z poszanowaniem Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. JUSO została założona w 1947 r., w tym samym, w którym ogłoszona została Konstytucja Japonii.

³⁵ L. Repeta, *Local government disclosure...*, s. 3.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Japońska gazeta wydawana między innymi w Tokio, Osace, Nagoi i kilku innych głównych miastach Japonii. „Asahi Shimbun” założona została 25 stycznia 1879 r. i obecnie jest największym dziennikiem w Japonii zaraz po „Yomiuri Shimbun”. Nakład porannego wydania gazety wynosi ok. 8 042 000 egzemplarzy (wg danych z roku 2008). Gazeta jest drukowana dwa razy dziennie w odrębnych wydaniach lokalnych.

³⁸ L. Repeta, *Local government disclosure...*, s. 4.

³⁹ Artykuł 92 Konstytucji Japonii ustanawia zasadę autonomii lokalnej. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Japonii terytorialne jednostki publiczne mają „prawo zarządzać swoim majątkiem, swoimi sprawami i kierować administracją oraz w ramach ustawowych uchylać własne przepisy”. Realizując to uprawnienie, japońskie prefektury (i podprefektury) mogą wydawać rozporządzenia (jap. 条例 *jōrei*, w jęz. angielskim tłumaczy się je jako *ordinances*, zaś w polskim przekładzie można zaproponować „rozporządzenie”, ew. „rozporządzenie lokalne”. Kompetencje prawotwórcze prefektury muszą pozostawać w zgodzie z prawem krajowym i Konstytucją (zob. art. 98 Konstytucji Japonii). Proces tworzenia prawa dostępu do in-

prawa ujawniania informacji nie przeszkodziły lokalnym samorządom, aby rozpocząć oddolne działania w kierunku zwiększenia jawności.

W maju 1979 r. gubernator prefektury Kangawa oznajmił, iż rozpoczęte zostały prace nad prefekturalnym, niezależnym systemem ujawniania informacji⁴⁰. Idąc śladami Kangawy, pozostałe samorządy ogłosiły prace i badania nad systemem ujawniania informacji. W maju 1981 r. Japońska Unia Wolności Obywatelskich opublikowała modelowe rozporządzenie o ujawnianiu informacji, obmyślane jako wzorzec do wdrożenia przez lokalne samorządy⁴¹. Pierwszym lokalnym samorządem, który formalnie przyjął rozporządzenie o ujawnianiu informacji była wioska Kanayama w prefekturze Yamagata w 1982 r.⁴² Na kształt tego i pozostałych rozporządzeń silny wpływ miał projekt JUSO. Natomiast pierwszą prefekturą, która przyjęła rozporządzenie o ujawnianiu informacji była właśnie Kangawa (1982 r.). Jej drogą podążyły główne skupiska ludności w Japonii, takie jak: Tokio, Osaka czy Saitama. Do końca 1988 r. dwadzieścia pięć prefektur przyjęło rozporządzenia o ujawnianiu informacji, a ostatnią prefekturą była Nara, która w 1996 r. przyjęła rozporządzenie o ujawnianiu informacji⁴³. Ciekawostką jest fakt, że liczba samych rozporządzeń o ujawnianiu informacji, które wówczas weszły w życie osiągnęła pięćset (wliczając w to rozporządzenia samorządów lokalnych i gminnych).

Momentem przełomowym dla powstania ogólnokrajowej ustawy o prawie ujawniania informacji był 1994 r., kiedy to ówczesny premier Japonii Murayama powołał Komisję Reform Administracyjnych. Jednym z głównych obowiązków komisji było przygotowanie dla premiera raportu o potrzebie stworzenia rządowego systemu ujawniania informacji. Zadanie to zostało ukończone przez komisję w 1996 r. Wówczas Japonia była pogrążona w recesji i głębokim przekonaniu, że nie dorównuje Stanom Zjednoczonym Ameryki w przygotowaniach do wejścia w nową epokę informacji⁴⁴.

formacji rozpoczął się na poziomie samorządów lokalnych, ponieważ nie istniała ogólnokrajowa regulacja prawna, a Konstytucja z 1946 r. nie tworzy bezwzględnej zasady wyłączności ustawy w tej mierze. Prawo nie mówiło nic o sytuacji, gdy nie istniała krajowa ustawa o dostępie do informacji posiadanych przez podmioty publiczne. Skoro nie istniał zakaz tworzenia aktów obejmujących sprawy nieuregulowane na poziomie ogólnopaństwowym (aczkolwiek mogące przybrać postać ustawy), prefektury zaczęły wypełniać tę próżnię w drodze rozporządzeń (lokalnych) na podstawie zasady autonomii lokalnej.

⁴⁰ N. Kadomatsu, *The right to be informed...*, s. 286.

⁴¹ L. Repeta, *Local government disclosure...*, s. 6.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Lata 90. ubiegłego stulecia to także okres kryzysu japońskiej administracji publicznej, której reformę rozpoczęto m.in. od zmian w postępowaniu administracyjnym (ustawa o procedurze administracyjnej z 1993 r., jap. *Gyōsei tetsuzuki-hō*) i wprowadzenia tzw. jawności administracyjnej (zwanej w polskim języku jawnością wewnętrzną postępowania). Michał Specjalski następująco opisuje ten okres: „Po załamaniu się systemu finansowego w latach '90 oraz serii skandali natury korupcyjnej dotychczasowe metody podejmowania decyzji zostały podważone w japońskim dyskursie publicznym, tym samym zakwestionowano tradycyjną kulturę polityczną [...]. Podważono moralne przewodnictwo administracyjne, uważając iż zdeformowało ono swój pierwotny charakter ideału elity biurokratycznej,

W związku z tym, japoński rząd gotów był przyjąć szereg reform w tym takich, które dotyczyły dostępu do informacji rządowych. Rząd Premiera Hashimoto podjął więc prace nad uchwałą stanowiącą o zamierzeniach przyjęcia nowych przepisów sporządzonych na podstawie raportu Komisji Reform Administracyjnych. 7 maja 1999 r., po trzydziestu miesiącach sporów rządu z biurokracją (tradycyjnie niechętną tego rodzaju legislacji bez względu na długość i szerokość geograficzną), parlament uchwalił nowe prawo.

3. (*Gyosei*) *Joho Kokai Ho*

W dniu 7 maja 1999 r. uchwalono ustawę nr 42 gwarantującą dostęp do informacji o działalności organów administracyjnych. Uchwalenie tej ustawy oraz pięciu ustaw dotyczących ochrony prywatności jest nazywane jednym z „najnowszych osiągnięć polityczno-prawnych Japonii” mającym wskazywać na „dalsze upodabnianie się do demokracji w stylu zachodnim, która szanuje jednostkę i przysługujące jej prawa”⁴⁵. Ustawa została ogłoszona 14 maja 1999 r. i weszła w życie 1 kwietnia 2001 r.⁴⁶ Prawo jest nazywane zwyczajowo (*Gyosei*) *Joho Kokai Ho*, tzn. Prawem Ujawniania Informacji (Administracyjnych), ale pełna nazwa dokumentu brzmi *Gyosei Kikan No Hoyu Suru Joho No Kokai Ni Kansuru Horitsu* (行政機関の保有する情報の公開に関する法律), czyli Prawo Dotyczące Dostępu do Informacji Posiadanych Przez Organy Administracyjne⁴⁷. Warto zwrócić uwagę, iż w tytule ustawy występuje słowo *Kokai*, gdzie *Ko* znaczy „publiczny” (w znaczeniu „dostępny”, „otwarty dla społeczeństwa”)⁴⁸.

Rozdział I ustawy określa ogólne cele, dla których stworzono dokument (art. 1 ustawy) oraz definicje legalne budujące zakres podmiotowy i przedmiotowy (art. 2). Wśród celów ustawy wskazano wynikające z „zasady suwerenności narodu” zwiększenie dostępności dokumentów administracyjnych. Dostępność nie jest celem samym w sobie, lecz przyczynia się do odpowiedzialności władzy publicznej przed społeczeństwem oraz promocji uczciwego i demokratycznego administrowania, które powinno być przedmiotem właściwego zrozumienia i krytyki ze strony obywateli.

kierującej społeczeństwem w kierunku cnót konfucjańskich. Praktyki korupcyjne, których celem była dbałość o interes własny uznano za niemoralne i niezgodne z japońskim charakterem narodowym [...]”, M. Specjalski, *Administracja w Japonii – fuzja konfucjanizmu z zachodnią biurokracją*, <http://www.polska-azja.pl/2010/02/26/administracja-w-japonii-fuzja-konfucjanizmu-z-zachodnia-biurokracja/> (dostęp: 8.08.2014) i literatura tam powołana.

⁴⁵ K. G. Henshall, *Historia Japonii*, Warszawa 2011, s. 216.

⁴⁶ N. Kadomatsu, *The right to be informed...*, s. 288. Nieoficjalny przekład ustawy na język angielski znajduje się na stronach japońskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych pod adresem http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/translation4.htm (podajemy wg stanu na 1 stycznia 2014 r.).

⁴⁷ *Ibidem*, s. 288.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 287.

Ustawa zawiera tylko dwie definicje legalne, aczkolwiek o kluczowym znaczeniu dla oceny skuteczności i zakresu prawa do informacji w świetle postawianych mu celów: pierwsza definicja określa podmioty rozumiane pod pojęciem „organów administracyjnych”, zaś druga definiuje „dokumenty administracyjne”.

Zakresem ustawy objęto niemal każdy organ japońskiej administracji państwowej, aczkolwiek kwestią sporną pozostaje związanie ustawą sądów (na płaszczyźnie ich „administracyjnej” działalności). Zagadnienie było częściowo rozważane podczas bezprecedensowej – z perspektywy japońskiej i międzynarodowej – sprawy dostępu do informacji o działalności Sądu Najwyższego Japonii. Przypomnijmy, że w 1976 r. wybuchł międzynarodowy skandal dotyczący fali przekupstw dokonywanych przez amerykańską Lockheed Aircraft Corporation. W 2001 r. Hisashi Muto, członek JUSO, złożył wniosek o udostępnienie informacji o przebiegu posiedzenia Sądu Najwyższego z lipca 1976 r., na którym sędziowie wyrazili zgodę na udzielenie immunitetu Amerykanom udzielającym łapówek. Sąd Najwyższy odmówił udzielenia protokołu z posiedzenia dokumentu, ograniczając się jedynie do dokumentu zawierającego ostateczne stanowisko Sądu. Muto pozwał władze państwowe o odszkodowanie, twierdząc, że doszło do naruszenia jego konstytucyjnego prawa do informacji. W czerwcu 2004 r. tokijski sąd uznał, że doszło do naruszenia prawa, zasadził 60 tys. jenów odszkodowania i zobowiązał Sąd Najwyższy do załatwienia wniosku Hisashi Muto. Sąd odwoławczy uchylił wyrok całości i oddalił powództwo, stwierdzając, że Sąd Najwyższy był uprawniony do odmowy dostępu do informacji, powołując przy tym przesłanki analogiczne do przesłanek wymienionych w art. 5 (iii) ustawy (zob. dalsze uwagi). Natomiast sprawa związania Sądu ustawą nie była bezpośrednio kwestionowana w toku procesu.

Ustawa nie tworzy żadnej definicji legalnej jej tytułowego rzeczownika („informacja”). Ustawa w sposób dorozumiany traktuje informacje jako treść wynikającą z dokumentów o różnym przeznaczeniu i postaci utrwalenia. Dokumenty te wymieniono w art. 2 ust. 2 ustawy. Zgodnie z tym przepisem dokumenty administracyjne to „dokumenty, zdjęcia i elektromagnetyczne nagrania (sporządzone metodą elektroniczną, magnetyczną bądź inną metodą nierozpoznawalną przez ludzkie zmysły), które zostały sporządzone bądź uzyskane przez pracownika (lub pracownicę) organu administracyjnego w ramach pełnionych obowiązków i znajdują się w posiadaniu organu administracyjnego dla użytku organizacyjnego jego pracowników”. Z tej grupy wyłączono jednak dokumenty o określonym przeznaczeniu. Zalicza się do nich:

- 1) przedmioty publikowane w celu ich sprzedaży dla większej i nieokreślonej liczby podmiotów, takie jak dzienniki urzędowe, gazety, czasopisma i książki;
- 2) przedmioty, które na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów zostaną uznane za materiały historyczne bądź kulturowe, lub też jako materiały przeznaczone do

badań naukowych w Archiwach Państwowych lub w innych organach wyznaczonych przez Radę Ministrów.

Zgodnie z art. 3 ustawy, prawo do zwrócenia się do naczelnika organu administracyjnego o ujawnienie informacji będących w posiadaniu tego organu, posiada każda osoba. Ustawa nie przewiduje tutaj żadnych wyłączeń podmiotowych. Wniosek o udostępnienie dokumentów będących w posiadaniu organów administracyjnych mogą złożyć w Japonii również cudzoziemcy. W piśmiennictwie podkreśla się, że sformułowanie, „każda osoba” ma na celu zamanifestowanie uniwersalnego charakteru prawa dostępu do informacji Japonii⁴⁹.

W art. 4 ustawy uregulowano wymogi dotyczące treści wniosku z żądaniem ujawnienia informacji. Wniosek powinien zawierać takie informacje jak: imię i nazwisko oraz miejsce zameldowania bądź zamieszkania wnioskodawcy, a w przypadku osób prawnych bądź innych podmiotów – dane przedstawiciela występującego w ich imieniu. Wniosek powinien również zawierać nazwę poszukiwanych dokumentów administracyjnych lub inne informacje niezbędne do sprecyzowania i określenia dokumentów administracyjnych, do których wniosek się odnosi. W przypadku gdy naczelnik organu administracyjnego stwierdza, że wniosek nie odpowiada tym wymogom, może on poprosić osobę składającą wniosek o dokonanie w nim zmian bądź uzupełnień w określonym przez naczelnika terminie. W tym wypadku naczelnik powinien dołożyć wszelkich starań, aby dostarczyć wnioskodawcy informacji niezbędnych do naniesienia poprawek na wniosku.

Art. 5 ustawy nakłada na organy administracyjne obowiązek ujawnienia informacji, chyba że informacje posiadają status dokumentów niepodlegających ujawnieniu. Zgodnie z powołanym artykułem istnieje sześć głównych wyłączeń jawności.

Art. 5 (i) ustawy stanowi odpowiednik powszechnie spotykanej na świecie przesłanki negatywnej w postaci ochrony prawa do prywatności. Przepis wyłącza ujawnienie informacji, dzięki którym konkretne osoby mogą zostać zidentyfikowane bezpośrednio w oparciu o treść dokumentu (imię, nazwisko, data urodzin lub inne cechy szczególne; nie dotyczy to jednak osób przedsiębiorców w zakresie prowadzonej przez nich działalności gospodarczej) lub pośrednio poprzez zgromadzenie innych danych jej dotyczących (spoza treści dokumentu), lub gdy konkretna osoba nie może zostać zidentyfikowana, ale dokonując ujawnienia informacji, tworzy ryzyko, że prawa i interesy tej jednostki zostaną naruszone. Istnieją jednak trzy wyjątki, które pozwalają na ujawnienie informacji w wyżej opisanej sytuacji:

- 1) gdy informacje, zgodnie z prawem lub zwyczajem, zostały opublikowane bądź mają zostać opublikowane;

⁴⁹ *Ibidem*, s. 279.

- 2) gdy ujawnienie informacji uznaje się za niezbędne dla ochrony życia osoby, zdrowia, środków do życia lub mienia jednostki;
- 3) gdy informacje dotyczą wykonywania obowiązków funkcjonariusza publicznego (wyjątki dot. pewnych kategorii urzędników zostały precyzyjnie wskazane w przepisach odsyłających art. 5 (i) (c) ustawy).

Art. 5 (ii) wyłącza z zasady ujawniania informacje dotyczące osób prawnych lub innych jednostek organizacyjnych (z wyjątkiem podmiotów państwowych), ich funkcjonariuszy bądź pracowników, których ujawnienie:

- 1) może naruszyć prawa, pozycję konkurencyjną lub inne uzasadnione interesy osoby prawnej lub jednostki;
- 2) informacje nie są zwyczajowo ujawniane przez jednostki lub osoby prawne i zostały dobrowolnie udzielone na wniosek agencji rządowej pod warunkiem ich nieujawniania lub treść informacji racjonalnie ustanawia taki warunek, ze względu na okoliczności, w których została przekazana.

Jedynym odstępstwem od tego wyłączenia jest sytuacja, w której ujawnienie informacji zostanie uznane za niezbędne do ochrony życia, zdrowia, środków do życia bądź mienia.

Art. 5 (iii) wyłącza od zasady ujawniania informacje, których ujawnienie naczelnik organu administracyjnego uzna za zagrażające bezpieczeństwu narodowemu bądź stosunkom zagranicznym z państwami lub innymi podmiotami prawa międzynarodowego, a także jeśli ujawnienie informacji wywoła niedogodności w negocjacjach z takimi podmiotami.

Art. 5 (iv) wyłącza dostęp do informacji, których ujawnienie spowoduje przeszkody w zapobieganiu, zwalczaniu bądź ściganiu przestępstw, wykonaniu wyroków, oraz innych czynności niezbędnych do zachowania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Art. 5 (v) wyłącza ujawnianie informacji dotyczących obrad, badań bądź konsultacji wewnętrznych pomiędzy krajowymi i lokalnymi podmiotami publicznymi, jeśli ujawnienie groziłoby:

- spowodowaniem niesprawiedliwej szkody dla szczerzej wymiany poglądów lub zagraziłoby neutralności (bezstronności) podejmowanych decyzji,
- wywołaniem nieporozumień (dezorientacji) wśród ludzi,
- przysporzeniem niesprawiedliwych korzyści lub niedogodności konkretnym osobom.

Art. 5 (6) wyłącza możliwość udostępnienia informacji, których ujawnienie stanowiłoby „przeszkodę do właściwego wykonywania spraw i biznesu” państwowych podmiotów krajowych lub lokalnych. Należą do nich:

- a) informacje dotyczące „audytów, kontroli, nadzoru i badania”, ilekroć ujawnienie informacji groziłoby utrudnieniem w „uchwyceniu dokładnych faktów” lub ułatwiłoby dokonywanie „nielegalnych lub nieuczciwych czynów”;
- b) informacje dotyczące „umów, negocjacji, lub odwołań administracyjnych i spraw sądowych”;
- c) informacje dotyczące badań naukowych, których ujawnienie stwarzałoby ryzyko utrudniania „ich bezstronnej i skutecznej realizacji”;
- d) informacje dotyczące zarządzania personelem, których ujawnienie spowodowałoby utrudnienia w „bezstronnym i sprawnym utrzymaniu spraw personelu”;
- e) informacje dotyczące „działalności przedsiębiorstwa zarządzanego przez państwo”, których ujawnienie grozi spowodowaniem szkody dla „uzasadnionych interesów wynikających z zarządzania przedsiębiorstwem”.

Warto zwrócić uwagę na obszerną regulację mającą na celu ochronę praw osób trzecich (art. 13 ustawy). Naczelnik organu administracyjnego może powiadomić osobę trzecią o zamiarze udostępniania dokumentów z informacjami jej dotyczącymi. Osoba trzecia ma prawo złożenia pisemnej opinii w sprawie, w tym wyrażenia negatywnej opinii odnośnie do udostępnienia.

Art. 6 ustawy zawiera wyraźną zasadę separacji informacji jawnych od informacji niepodlegających udostępnieniu. Jeżeli naczelnik organu administracyjnego, do którego został złożony wniosek o ujawnienie informacji stwierdzi, że część dokumentów zawiera informacje nie podlegające ujawnieniu, powinien on udostępnić wnioskodawcy tę część dokumentów, która zawiera tylko takie informacje, które mogą zostać ujawnione.

Art. 7 ustawy otwiera możliwość zastosowania uznaniowego testu interesu publicznego. Polega on na wyłączeniu każdej przesłanki wymienionej w art. 5, jeżeli naczelnik organu administracyjnego stwierdza, że ujawnienie informacji jest szczególnie konieczne dla interesu publicznego.

Ustawa przyjmuje zasadę, że wszelkie decyzje naczelnika, zarówno te o ujawnieniu, jak i te o odmowie ujawnienia dokumentów, muszą być sporządzone na piśmie (art. 9 ustawy). Naczelnik organu administracyjnego musi podjąć decyzję o ujawnieniu bądź odmowie dostępu do dokumentów w ciągu 30 dni od dnia wpływu wniosku do organu administracyjnego (art. 10 ustawy). Termin ten może ulec przedłużeniu do 60 dni, jeżeli istnieją ku temu „uzasadnione powody” (niesprecyzowane w żaden sposób w ustawie). Jeżeli naczelnik decyduje się na przedłużenie terminu, musi on poinformować wnioskodawcę na piśmie o przedłużeniu terminu oraz o powodach, dla których zostaje on przedłużony. Ustawa zawiera oryginalne rozwiązanie polegające na możliwości przekazania wniosku przez organ administracyjny do innego podmiotu (art. 12 i art. 12-2 ustawy), jeżeli np. okaże się on bardziej kompetentny do oceny statusu wnioskowanych

dokumentów. W szczególności chodzi tu o sytuacje, w których jest np. wytwórcą dokumentu i posiada lepsze możliwości weryfikacji ewentualnych przesłanek negatywnych. Obowiązkiem przekazującego jest powiadomić pisemnie wnioskodawcę o przekazaniu wniosku.

Ujawnienie dokumentów następuje na mocy decyzji wydanej przez naczelnika organu administracyjnego, a wnioskującemu dostarcza się kopie dokumentów, zdjęć bądź nagrań, bądź też umożliwia się inspekcję wnioskowanego materiału (art. 14 ustawy). Osoba, która wnosi o udostępnienie dokumentów powinna uiścić odpowiednią opłatę. To samo tyczy się osoby uzyskującej kopie dokumentacji. Japońska ustawa przewiduje dość oryginalne rozwiązanie przeciwdziałające wykluczeniu społecznemu, jakim jest „możliwość obniżenia lub zwolnienia z opłat ze względu na ciężką sytuację życiową lub inne szczególne przesłanki” (art. 16 ustawy). Decyzję o obniżeniu opłat podejmuje naczelnik organu administracyjnego.

Ustawa umożliwia wniesienie sprzeciwu na decyzję o odmowie dostępu do informacji, co rodzi obowiązek skonsultowania stanowiska z Radą ds. Udostępniania Dokumentów Administracyjnych i Ochrony Informacji Osobowych, chyba że podmiot rozpoznający sprzeciw uznaje sprzeciw lub sprzeciw jest oczywiście bezzasadny (art. 18 ustawy). W dalszym etapie prawo do informacji podlega ochronie sądowej (art. 21 ustawy).

4. Zakończenie

Z niniejszego zarysu historycznego prawa do informacji w Japonii wynika, iż unormowanie prawa dostępu do informacji nie było czymś nagłym, nieprzemyślanym, a w szczególności nie stanowiło prostej kalki rozwiązań legislacyjnych państw obcych, oderwanych od potrzeb społecznych Japończyków. Niewątpliwie, proces prowadzący do przyjęcia ogólnokrajowej ustawy był bardzo długi i powolny, ale uzyskał pewną oddolną, społeczną podbudowę, a to stanowi istotny kapitał społeczny działający na korzyść prawa do informacji. Pod tym względem zaskakująco może wypadać porównanie z polskim porządkiem prawnym. Zawiera on kazuistyczny opis prawa do informacji w konstytucji (art. 61 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.), ale w chwili jej uchwalenia, a także w momencie uchwalenia ustawy (6 września 2001 r.) nie udało się wytworzyć zrozumienia dla niej wśród urzędników. Trudno też mówić o istnieniu ogólnospołecznego przekonania o potrzebie jawności, przejrzystości życia publicznego po 12 latach obowiązywania polskiej ustawy. Często zaś słychać głosy o potrzebie ograniczenia prawa do informacji, przeciwdziałaniu rzekomemu nadużywaniu prawa do informacji.

Prawo do informacji uznaje się współcześnie za prawo człowieka, jednak umieszczone na płaszczyźnie ustrojowej sprawia duży kłopot konstytucjonalistom, politologom, a także filozofom, etykom⁵⁰ i zwykłym obywatelom. Skoro zaś mowa o tych ostatnich, to należy podkreślić, że skuteczne prawo o dostępie do informacji jest zależne od potrzeby, odwagi i umiejętności obywateli do zadawania trudnych, kontrowersyjnych pytań⁵¹. Bez tego najlepsze prawo zamienia się w ornament. Przeciwdziałanie temu zjawisku jest szczególnie trudne w kraju, w którym istotną wartością jest „zachowanie twarzy”, a środkiem ku temu „zabijanie czegoś milczeniem”⁵². Pozostawiamy czytelnikom ocenę, na ile te postawy społeczne wydają się znajome, mimo tysięcy kilometrów i odmienności dzielących Polskę i Japonię.

⁵⁰ O moralnych i psychicznych napięciach wynikających z konfliktu pomiędzy jawnością a tajnością pisze obszernie S. Bok, *Secrets: on the Ethics of Concealment and Revelation*, Wyd. Pantheon Books, 1982; Vintage paperback editions, 1984, 1989.

⁵¹ Podobną myśl przytoczył Robert J. Freeman pełniący funkcję Dyrektora Wykonawczego Nowojorskiej Komisji ds. Otwartego Rządu (od 1974 r. do obecnej chwili), posługując się przykładem japońskiej z 1999 r. Robert J. Freeman wspomina, że po uchwaleniu ustawy wymieniał z japońskimi specjalistami spostrzeżenia na temat jej wdrażania. Japończycy ubolewali, że ustawa nie przełożyła się na zainteresowanie opinii publicznej w egzekwowaniu swego prawa do informacji. Na pytanie amerykańskiego rozmówcy, co może być przyczyną tego stanu rzeczy, Japończyk odpowiedział przysłowiem: „wystający gwóźdź obrywa młotkiem”. Źródło: wywiad Michała Bernaczyka z Robertem J. Freemanem w siedzibie New York State Committee on Open Government w dniu 24 października 2012 r.

⁵² Interesująco opisuje to J. Izidorczyk: „[...] milczenie w Japonii oznacza dezaprobatę. Problem, o którym się nie mówi – przestaje istnieć. Jest to powiązane z innym japońskim powiedzeniem: «zabić coś milczeniem» [...], co oznacza, że bez odpowiedzi kontrowersja czy też skandal umrze śmiercią naturalną”, [w:] J. Izidorczyk, *Hanzai znaczy przestępstwo...*, s. 28.