

ЭТАЖИ ДЕМОКРАТИИ

Защита основных прав и свобод в цифровую эру в Польше

Ева Поплавская

Отмечая существенный прогресс в сфере информационных технологий в XX веке, автор указывает на появление нового типа общества, новых социальных ценностей, а следовательно, на необходимость нового регулирования в данной области. В статье дается общее представление конституционного контекста, в котором функционируют права личности в цифровом обществе, рассматривается законодательство Польши, регулирующее защиту персональных данных, право доступа к информации, статус средств массовой информации.

→ Интернет; информационные технологии; персональные данные; права и свободы; уважение частной жизни.

Среди открытий XX века особое значение следует отвести изобретениям, ставшим возможными благодаря прогрессу в полупроводниковой физике и особенно в разделе микроэлектроники, то есть прогрессу в сфере информационных технологий. Они включают, в первую очередь, успехи в сфере телекоммуникаций и ИТ. Компьютеры, спутниковое телевидение, мобильные телефоны и Интернет — не только продукты продвинутых технологий, но еще и средства цивилизационной трансформации. Появляется новый тип общества, основанный на компьютерной сети обмена информацией. Как следствие развития цифровых технологий появляется новая цивилизационная формация с новым восприятием мира и измененной системой социальных ценностей. В этом смысле термин «цифровая эра» справедливо употреблять также в социальной и юридической науках.

Обработка, копирование, компиляция, поиск, отправка и распространение информации на невероятной скорости и с большой точностью делает такую информацию рыночной ценностью. В то же время это становится причиной столкновения интересов корпораций, использующих эти технологии в экономических целях либо в целях исполнения

публичной функции, и интересов индивидов и их групп, желающих защитить свои права, которые подвержены нарушениям в силу особенностей новых технологий, например право на частную жизнь¹. Приведение правового регулирования в соответствие с требованиями этой относительно новой социальной ситуации отмечено построением юридического «информационного статуса личности»².

1. Республика Польша является государством, перед которым такие вызовы встают в особом историческом и системном контексте. С одной стороны, правовая система государства претерпела радикальные изменения после отмены коммунистической системы в 1989 году, однако целостная конституция демократического государства не была принята вплоть до 1997 года³. Так что нынешняя польская Конституция — это акт, введенный в действие в результате длительной парламентской работы, сопровождавшейся общенациональной дискуссией. Те, кто над ней работал, намеревались создать цельный и современный документ. Для этого они проявили достаточно внимания к тому, чтобы урегулировать вопросы, тесно связанные с вызовами общества цифровой эры. Хотя она и не со-

держит конкретных отсылок к новым технологиям, имеются нормы, регулирующие тесно связанные с ними вопросы, такие как право на информацию, право на тайну частной жизни и защиту персональных данных (более подробно они будут описаны ниже).

Помимо Конституции, вторым элементом, который уже повлиял и сейчас радикальным образом определяет способ регулирования прав личности в отношении новых технологий, является членство Республики Польша в Европейском Союзе с 1 мая 2004 года. После обретения полноправного членства положения европейского законодательства являются обязательными для Польши, имеют прямое действие и большую юридическую силу, нежели национальное законодательство. Польская Конституция предусматривает, что законы, принятые международными организациями, применяются в Польше напрямую, имея приоритет перед внутренними законами в случае коллизии норм, если это устанавливается положениями учредительного договора такой международной организации, ратифицированного Польшей (ч. 3 ст. 91).

В этом плане касательно информационного статуса личности важным является положение статьи 255 Договора об учреждении Европейского сообщества, введенное в 1997 году Амстердамским договором. Оно гарантирует публичное право доступа к документам Европейского парламента, Комиссии и Совета, которым обладают все граждане Европейского Союза и любое физическое или юридическое лицо, постоянно проживающее или имеющее зарегистрированный офис в государстве-члене. Это положение корреспондирует общему принципу прозрачности деятельности Союза, сформулированному в статье 1 Договора об учреждении Европейского сообщества: «Настоящий Договор знаменует новый этап в процессе создания постоянно укрепляющего свою сплоченность союза народов Европы, в котором принятие решений осуществляется при как можно более полном соблюдении принципа гласности и, по возможности, максимально приближено к гражданам». Одним из важных актов вторичного европейского права, которые будут обязательны для Польши, станет Директива Европейского парламента и Совета ЕС № 95/46/СЕ о защите прав частных лиц применительно к обработке пер-

сональных данных и о свободном движении таких данных.

Вопросы, связанные с воздействиями цифровых технологий на частных лиц, урегулированы в Хартии Европейского Союза об основных правах, которая должна стать базой для будущего Лиссабонского договора, а в настоящее время имеет статус политического документа, принятого Межправительственной конференцией в Ницце, и уже вступила в законную силу. Следует отметить, что положения Хартии адресованы институтам и учреждениям Союза, а также государствам-членам (следовательно, в будущем и Польше), только если они имплементируют ее (ч. 1 ст. 51). Хартия предусматривает право уважения частной и семейной жизни (ст. 7), защиту персональных данных (включая обязанность безопасно обрабатывать данные после получения согласия соответствующего лица, доступ такого лица к собранным данным и право исправлять их, а также учреждение независимого органа по контролю над этими процедурами) (ст. 8), свободу выражения мнения и информации (включая свободу получать и передавать информацию без вмешательства публичных властей) (ст. 11), право на доступ к документам (ст. 42).

До вступления в Европейский Союз Польша была ассоциирована с Европейскими сообществами и их государствами-членами по Европейскому соглашению 1991 года, которое вступило в силу с 1 февраля 1994 года. Оно обязывало Польшу постепенно гармонизировать польское законодательство с правом Сообщества. В ходе переговоров о членстве польское правительство обязалось завершить гармонизацию и имплементацию права Сообщества — принять *достижения сообществ (acquis communautaire)* — в сфере телекоммуникации и информационных технологий до конца 2002 года, выразив свой интерес к участию в развитии информационных технологий, как указано на III Форуме Информационного общества, и к сотрудничеству с Европейским Союзом в реализации идеи Глобального информационного общества⁴. Собственно, проблема Польши до сих пор лежит не столько в адаптации законодательного регулирования в сфере информационных технологий, что фактически уже сделано, сколько в достижении уровня доступности публичных телекоммуникационных услуг

в соответствии с предписаниями европейского права. Недостатки в этой части обусловлены, прежде всего, высокой стоимостью необходимого оборудования, которая выходит за рамки, заданные государственным бюджетом. Недавняя отмена государственной монополии в сфере телекоммуникационных услуг, а также тот факт, что открылся доступ к структурным фондам Европейского Союза, позволяют нам выразить надежду на улучшения в области доступности таких услуг, от уровня которой во многом зависит реализуемость права на информацию.

2. С тем чтобы определить системный контекст прав, связанных с действиями индивида в цифровом обществе, необходимо кратко представить систему источников права в Польше, а затем — общие принципы, относящиеся к правам и свободам.

В соответствии с принципами, заложенными в фундамент основного закона 1997 года, *Конституция является высшим законом Республики Польша*, а ее положения имеют прямое действие, если только сама Конституция не предусматривает иного (ст. 8). Права, связанные с новыми технологиями — право выражать мнения, приобретать и распространять информацию, право на защиту данных, право на частную жизнь и право на доступ к информации о деятельности публичных властей, — были закреплены непосредственно в Конституции в довольно казуистической манере, причем Конституция делегирует законодателю определение процедуры пользования этими правами, их объема и допустимых ограничений. Это значит, что данные вопросы не могут быть урегулированы актами более низкого ранга, чем законы, что соответствует закреплению Конституцией принципу закрытого каталога источников всеобщего обязывающего права, то есть права, которое может стать основанием решений в отношении индивидов и объединений, таких как юридические лица частного права. Эти источники права также включают в себя ратифицированные международные договоры, которые после их публикации в собрании законодательства становятся частью национальной правовой системы и имеют прямое действие. Такие международные договоры, ратифицированные после предварительного выражения согласия в форме за-

кона (в том числе договоры, относящиеся к гражданским свободам, правам и обязанностям, перечисленным в Конституции, членству Польши в международных организациях, а также вопросам, урегулированным законами либо в отношении которых Конституция требует принятия закона) находятся в иерархии источников права над законами (имеют приоритет в случае коллизии). Таким образом, польская Конституция обеспечивает высокий юридический уровень для обязательных положений международных договоров, предметом которых является защита прав и свобод человека, таких как Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года, включая его статьи 17 (право на уважение частной жизни) и 19 (право свободно выражать свое мнение, право искать, получать и распространять информацию и идеи), а также европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года, включая ее статьи 8 (право на уважение частной и семейной жизни) и 10 (свобода выражения мнения). Польша стала объектом контроля за соблюдением Европейской конвенции своими органами с 1993 года.

В то же время Польша приняла на себя некоторые обязательства по международным соглашениям в областях, тесно связанных с информационным статусом личности. Она является подписантом, в частности, Конвенции № 108 от 28 января 1981 года о защите личности в связи с автоматической обработкой персональных данных, заключенной под эгидой Совета Европы, а также так называемой Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, 1998 года, инициированной Европейской экономической комиссией ООН⁵. Результатом присоединения к последней из упомянутых конвенций стал Акт от 9 ноября 2000 года о доступе к информации об окружающей среде и ее защите и об оценках воздействия на окружающую среду⁶, который впоследствии был отменен, когда его положения вошли в более обширный законодательный акт — Закон о защите окружающей среды от 27 апреля 2001 года⁷.

В польской правовой системе — системе континентального права — судьи руководствуются Конституцией и законами. Соответ-

ствие Конституции законов и международных договоров, а также соответствие законов ратифицированным международным договорам, ратификация которых должна быть явно выражена в соответствующем законе, контролируется Конституционным Трибуналом Республики Польша. Жалобы в Конституционный Трибунал могут подавать, в частности, Президент Республики, маршалы обеих палат парламента, премьер-министр, 50 (из 460) депутатов, 30 (из 100) сенаторов, Первый председатель Верховного суда, Председатель Высшего административного суда, Генеральный прокурор, Председатель Верховной палаты контроля и Уполномоченный по гражданским правам. Решения Конституционного Трибунала являются окончательными и имеют всеобщую обязательную силу, на их основании закон, ставший предметом рассмотрения, теряет свою обязательную силу. Конституционный Трибунал также рассматривает конституционные жалобы. Любой человек, чьи конституционные права или свободы были нарушены, имеет право в соответствии с правилами, установленными законом, подать в Конституционный Трибунал жалобу, касающуюся соответствия Конституции закона или иного нормативного акта, на основании которого суд или орган публичной власти принял окончательное решение, затрагивающее конституционные права или свободы такого лица. В целом, прецедентное право в Польше имеет ограниченное значение, за исключением решений Конституционного Трибунала, Высшего административного суда и Верховного суда, которые не представляют собой актов законотворчества в узком смысле, но принимаются во внимание судьями. Эти суды часто выражали свои позиции касательно прав, относящихся к новым технологиям, которые позднее цитировались при обсуждении индивидуальных прав и свобод.

Общее представление конституционного контекста, в котором функционируют права человека в цифровом обществе, должно завершиться описанием общих принципов, регулирующих права, свободы и обязанности по Конституции. Конституция утверждает в качестве фундаментального принципа естественное и неотъемлемое достоинство личности. Оно является источником прав и свобод человека и гражданина. Оно нерушимо, а его уважение и охрана являются обязанностью

публичных властей (ст. 30). Основные принципы также включают свободу человека, которая подлежит правовой охране. Каждый обязан уважать права и свободы других, и никто не может быть понужден делать то, к чему право его не обязывает.

Конституция явно ставит в определенные рамки объем ограничений при пользовании конституционными правами и свободами: они могут быть применены 1) только на основании закона (критерий формальности) и 2) только если они необходимы в демократическом правовом государстве для обеспечения его безопасности, общественного порядка, защиты окружающей среды, здоровья и общественной морали либо прав и свобод других лиц (критерий существа). Такие ограничения не могут нарушать сущность прав и свобод (ст. 31). Данное регулирование однозначно демонстрирует влияние международных инструментов по защите прав человека на польского законодателя. Еще один общий принцип конституционной системы прав и свобод — это принцип равенства всех перед законом и принцип равного отношения со стороны публичных властей, а также запрет дискриминации в политической, социальной или экономической жизни по какой-либо причине (ст. 32). Однако верховенство этих принципов над другими конституционными положениями, касающимися прав и свобод, следует из систематики и логики основополагающего закона, а не из формальных соображений (более высокая юридическая сила). Следует знать их место в общей системе при анализе индивидуальных прав.

Конституция 1997 года не отвечает на вопрос, определяют ли конституционные права и свободы сферу отношений индивидов между собой и могут ли они быть применены индивидом против другого индивида (горизонтальное применение). Доктрина также не дает ясного ответа на эти вопросы. Немногие авторы, занимавшиеся этой проблемой, разделились на две группы. Одни поддерживают категорическую позицию, что *Конституция Республики Польша принадлежит к числу конституционных актов демократических государств, не признающих горизонтальную применимость прав и свобод*⁸. Другие придерживаются мнения, что некоторые права применимы в горизонтальных правоотношениях и защищают индивида от вме-

шательства со стороны других лиц, как, например, запрет пыток и жестокого бесчеловечного обращения или запрет применения телесного наказания. Однако *воздействие прав человека на горизонтальные правоотношения имеет много специфических аспектов. Если они урегулированы положениями гражданского или уголовного законодательства, в обычных условиях нет необходимости использовать положения Конституции в отношениях между частными лицами*⁹.

Лишь несколько конституционных норм могут быть применены для регулирования поведения частных лиц: право наследования, принцип равенства, запрет пыток, право на объединение в профсоюзы и право на переговоры работников и работодателей. На данном этапе в общем-то нельзя исключить, что некоторые другие нормы смогут найти применение в горизонтальных правоотношениях¹⁰. Понятие горизонтального применения конституционных прав и свобод человека не так давно приобрело широкое признание в польской юриспруденции, и конституционный принцип прямого действия, а также зарубежный опыт могли бы¹¹ дать ему зеленый свет в ближайшем будущем.

3.1. Свобода выражения мнения регулируется как принципами государственного устройства, так и принципами, помещенными в подраздел Конституции 1997 года, посвященный личным правам и свободам. Эти принципы включают в себя обеспечение властями свободы выражения религиозных и философских воззрений и взглядов на жизнь в обществе (ч. 2 ст. 25). Похожим образом гарантия свободы печати и других средств массовой коммуникации имеет статус конституционного принципа (ст. 14). Однако это не означает, что свобода иных форм коммуникации, например через Интернет, дискриминируется или находится под меньшей защитой только потому, что свобода печати получила статус конституционного принципа¹².

Статья 54 (ч. 1) содержит следующую базовую формулировку свободы выражения мнения: «Каждому обеспечивается свобода выражения своих взглядов, а также поиска и распространения информации». Несомненно, данная конституционная защита предоставлена благодаря неограниченным техни-

ческим возможностям и свободному доступу к национальным и зарубежным источникам информации, в том числе посредством цифровых технологий.

Конституция запрещает предварительную цензуру материалов средств массовой информации и лицензирование прессы. Это означает, что не исключается последующая цензура, то есть та, которая осуществляется органами власти после того как работа опубликована или программа вышла в эфир, как форма — используя выражение Конституционного суда — *последующей ответственности за злоупотребление свободой слова*¹³. Конституционный Трибунал выразил свою позицию по конституционно допустимому объему ограничений свободы выражения мнений. В свете вышеупомянутого общего принципа Конституционный Трибунал посчитал недопустимым такое законодательное вмешательство, которое затрагивает неприкосновенное ядро, сущность данного права, даже если это направлено на защиту ценностей, перечисленных в части 3 статьи 31 Конституции. Свобода от предварительной цензуры, по его мнению, является одним из жизненно важных элементов свободы выражения мнения¹⁴.

Статья 54 также устанавливает, что законами может вводиться обязанность предварительного получения лицензии на эксплуатацию радио- или телевизионной станции. Напротив, такая возможность не применяется к интернет-ресурсам.

Законы определяют принципы защиты прав и свобод третьих лиц от нарушения рамок свободы выражения мнения и способы вмешательства, необходимые для защиты публичных ценностей. Они также применимы для тех нарушений, которые осуществляются с помощью цифровых технологий. Гражданский кодекс предусматривает, что, если чей-то личный интерес (в особенности здоровье, свобода, достоинство, свобода совести, имя или псевдоним, изображение, тайна переписки, неприкосновенность жилища, научные, художественные, изобретательские и рационализаторские достижения) находится под угрозой в результате действия другого лица, индивид может потребовать, чтобы такие действия были прекращены, а их последствия устранены вместе с тем ущербом, который нанесен собственности в результате наруше-

ния личных прав (ст. 24). Суд также может присудить денежную сумму в качестве компенсации за нанесенный ущерб (ст. 448)¹⁵.

Нарушение прав третьих лиц посредством использования Интернета должно рассматриваться — в соответствии с уголовным законодательством — таким же образом, как и нарушение прав, которое совершено с использованием средств массовой коммуникации. В случае диффамации, то есть оскорбления лица, которое может иметь для него негативные последствия в виде изменения общественного мнения или утраты доверия, наказание будет более суровым при совершении данного нарушения с использованием средств массовой коммуникации (ч. 1 и 2 ст. 216 Уголовного кодекса)¹⁶.

В то время как в Польше есть подробное законодательное регулирование в сфере издательского дела и журналистики (Закон о печати¹⁷), а также в сфере радио и телевидения (Закон о радио и телевизионном вещании¹⁸), подобное регулирование в отношении Интернета отсутствует. Похоже, что законодательное определение печати не может быть напрямую применено к Интернету, поскольку *печать означает периодические публикации, которые не представляют закрытого однородного целого, издаются как минимум раз в год, имеют постоянное название, номер выпуска и дату, в частности — газеты, журналы, услуги агентств, регулярные передачи телетекста, бюллетени, радио- и телепередачи, а также кинохроника. Печать включает в себя любой существующий или появляющийся в результате технического прогресса способ массовой коммуникации, включая станции радио- и телевидения, распространяющие периодические публикации посредством печатания, изображения, звука и иных техник. Понятие печати также включает в себя группы людей и отдельных индивидов, занимающихся журналистикой* (ч. 2 ст. 7 Закона о печати). Хотя вторая часть этого определения и напоминает описание Интернета, он не удовлетворяет требованию периодичности, поэтому целостное определение из Закона о печати не применимо к Интернету. Тем не менее, похоже, к Интернету могут быть применены отдельные фрагменты Закона о печати¹⁹. В особенности это касается

статьи 54b, согласно которой положения о юридической ответственности и процедурах в печати применяются соответствующим образом к нарушениям закона, связанным с передачей идей другими средствами помимо печати, вне зависимости от техники передачи, в особенности через неперIODические публикации и иные продукты полиграфии, изображения и звука.

3.2. Статья 47 Конституции гарантирует уважение частной жизни: *каждый имеет право на правовую охрану частной, семейной жизни, чести и доброго имени, а также право на принятие решений о своей личной жизни.* Даже до закрепления в Конституции права на частную жизнь Верховный суд решил, что защита частных интересов в рамках статьи 23 Гражданского кодекса включает в себя такие интересующие нас аспекты, как: *защита от выяснения фактов о частной и семейной жизни, злоупотребление полученной информацией, сбор в ходе опроса частных лиц информации, относящейся к интимной сфере для ее публикации или распространения иным образом*²⁰. Здесь также следует напомнить позицию Конституционного Трибунала, который на основании конституционных положений, действовавших до вступления в силу Конституции 1997 года, выводит право на частную жизнь из принципа демократического правового государства (ст. 1 описывает Польшу как таковое), уважающего международные стандарты прав человека, включая право на частную жизнь²¹.

Статья 50 Конституции дополняет право на частную жизнь. В ней *гарантируется неприкосновенность жилища. Обыск жилища, помещения или транспортного средства может иметь место только в случаях, определенных в законе, и в определенном в нем порядке.* Статья 49 устанавливает тайну коммуникаций в самом широком смысле, включая переписку в электронной форме. *Обеспечиваются свобода и охрана тайны коммуникаций. Ограничение их может наступить только в случаях, определенных в законе, и в определенном в нем порядке.* Положение части 7 статьи 53 предусматривает, что никто не может быть принужден публичной властью к

раскрытию своих мировоззрений, религиозных убеждений или вероисповедания.

Конституционный Трибунал выразил свою позицию относительно права на частную жизнь только после введения в действие Конституции 1997 года, устанавливая, помимо прочего, условия для сбора и раскрытия информации о гражданах²², разглашения информации о состоянии здоровья как части сферы частной жизни, являющейся объектом защиты (статистическое число больных в медицинской справке)²³. Конституционный Трибунал отрицает возможность сужения понятия частной жизни только до информационной независимости индивида, поскольку оно также подразумевает устойчивость семьи и свободу брака²⁴.

Конституция 1997 года предусматривает отдельное регулирование, касающееся защиты персональных данных и доступа к информации, которая хранится публичными властями. Введение этого нового регулирования, также как и его содержательное наполнение, являются последствием развития информационных технологий. Статья 51 устанавливает принцип, что никто не может быть понужден раскрывать информацию о себе иначе как на основании закона. Публичная власть не может приобретать, собирать или делать доступной какую-либо информацию о гражданах, кроме той, которая является необходимой в демократическом правовом государстве. Каждый имеет право доступа к относящимся к нему официальным документам и собраниям данных. Законы могут ограничивать это право. Также каждый вправе требовать исправления или удаления неверной или неполной информации либо информации, полученной с нарушением закона. Конституция предусматривает, что принципы и процедуры сбора информации и организации доступа к ней устанавливаются законом.

Инструментом, представляющим собой неотъемлемую часть системы защиты тайны данных и расширяющим действие конституционных положений, является Закон о защите персональных данных от 29 августа 1998 года²⁵, на который существенное влияние оказала Конвенция № 108 Совета Европы. Закон регулирует эти вопросы подробным образом вне зависимости от способа обработки данных — ручного или электронного. Законодатель решил, что только файлы с

данными (фактически, цифровые файлы) могут нести в себе угрозу для частной жизни, что послужило причиной включения их в предмет регулирования. «Каждый» является субъектом, имеющим право на защиту данных, то есть любое физическое лицо вне зависимости от гражданства или отсутствия такового. Ответственными структурами являются обработчики персональных данных, и в особенности: *органы государства и местного самоуправления, другие государственные и муниципальные организационные единицы, негосударственные структуры, исполняющие публичные функции, а также физические и юридические лица и организационные единицы, не обладающие юридической самостоятельностью, которые обрабатывают данные в связи с коммерческой деятельностью либо во исполнение своих законных целей*. Цель такого широкого определения — включить в зону действия закона всех, кто имеет доступ к процессу обработки данных в качестве администратора файлов с данными. Законом установлен институт Генерального инспектора по персональным данным, центрального органа государственного управления, подчиняющегося Сейму и занимающегося записью файлов и контролем над ними (ст. 12), имеющего такие полномочия, как проверка жалоб и издание административных решений по вопросам реализации положений закона (ст. 19). Генеральный инспектор должен быть независимым и, в смысле выполнения своих обязанностей, подчиняться только Конституции и законам. С целью обеспечения гражданам доступа к информации о себе был создан общенациональный публичный обязательный реестр файлов с данными. Он содержит сведения о структурах, обрабатывающих данные, и условия такой обработки. Работники Бюро Генерального инспектора вносят записи в реестр и изменения в такие записи.

Помимо основной обязанности администраторов файлов предоставлять доступ к данным лицам, которых они касаются, закон предусматривает также обязанность обеспечить адекватную техническую и организационную защиту файлов, особенно от доступа третьих лиц и уничтожения, а также обязанность собирать только те данные, которые необходимы для достижения цели, с которой соответствующий файл создавался (ст. 35).

Существует общий запрет на обработку данных о состоянии здоровья, генетическом коде, привычках, половой жизни, данных, связанных с расовым и этническим происхождением, партийной или профсоюзной принадлежностью, религиозными и политическими убеждениями, правда, с некоторыми исключениями. Также запрещено обрабатывать данные о приговорах, решениях судов, налагающих взыскания и судимости или иных судебных решениях, если иное не предусмотрено законом (ст. 27). Такие законы были приняты в 2000 и 2001 годах посредством внесения поправок в Закон о полиции, Закон о военной полиции и о военных органах охраны порядка, Закон о пограничной службе, Закон о службе охраны Правительства, а также посредством принятия нового Закона о национальном уголовном реестре²⁶ и Закона о сборе, обработке и передаче сведений уголовного характера²⁷.

Имеются сомнения и критика в отношении вопроса ограничения контрольных полномочий Генерального инспектора в отношении определенных категорий файлов с данными, например относящихся к государственной тайне, затрагивающих вопросы защиты безопасности государства, защиты здоровья и жизни человека, собственности, благополучия и общественного порядка, а также касающихся членов церкви и религиозных сообществ. Фактически такое ограничение ущемляет права граждан, которые лишены правовой защиты в отношении своего информационного статуса²⁸. Ситуация не изменилась и после внесения поправок в Закон о персональных данных в 2001 году, когда было исправлено определение персональных данных в соответствии с требованиями международных стандартов и в понятийный аппарат закона были дополнительно введены некоторые важные определения²⁹.

3.3. Среди политических прав и свобод Конституция предусматривает и право на доступ к информации. Статья 61 (ч. 1) устанавливает: *гражданин имеет право получать информацию о деятельности органов публичной власти, а также лиц, выполняющих публичные функции. Это право также включает в себя получение информации о деятельности самоуправляющихся экономических или профессиональных ор-*

ганов и других лиц или организационных единиц, касающейся сферы, в которой они исполняют обязанности публичных органов и управляют коммунальными активами либо собственностью государственной казны. Право получать информацию включает в себя доступ к документам и возможность присутствия на заседаниях коллективных органов публичной власти, сформированных путем всеобщих выборов, с возможностью осуществлять аудио- и видеозапись. Право получать информацию может быть ограничено только в целях защиты прав и свобод других лиц и коммерческих объединений, общественного порядка, безопасности или важных экономических интересов государства. Как и в случае с защитой персональных данных, Конституция накладывает на законодателя обязанность по регулированию процедуры предоставления информации, а на Сейм и Сенат — обязанность по регулированию процедуры регламентами палат.

Принятие Закона о доступе к публичной информации было отложено ввиду вступления в силу Конституции; оно произошло лишь в 2001 году³⁰. Этот Закон регламентирует объем публичной информации, подлежащей раскрытию, процедуры организации доступа, устанавливает юридический контроль за отказными решениями (суды общей юрисдикции или процедура, предусмотренная Административным процессуальным кодексом), а также содержит положение о санкциях.

Актом определены три способа получения информации: 1) раскрытие путем публикации в Публичном информационном бюллетене (детальное постановление об этом бюллетене было издано в мае 2002 года министром внутренних дел); 2) возможность посещения заседаний публичных органов власти и других организаций, обязанных предоставлять доступ к публичной информации, и наличие доступа к стенограммам или протоколам таких заседаний; 3) организация доступа к информации по запросу заинтересованного лица (с возможностью копирования или переноса на другой носитель).

Закон обязывает предоставлять доступ к информации следующие организации: органы публичной власти государства и местного самоуправления; самоуправляющиеся коммерческие или профессиональные органы; организации, представляющие государствен-

ную казну; государственные юридические лица или юридические лица органов местного самоуправления; иные организации, выполняющие публичные функции или управляющие публичным имуществом; юридические лица, в которых органы территориального, коммерческого или профессионального самоуправления имеют доминирующее положение по смыслу антимонопольных предписаний и норм по защите прав потребителей. Профсоюзы и их ассоциации, политические партии также обязаны предоставлять информацию. Поскольку они финансируются из государственного бюджета, открытость и прозрачность публичной жизни предполагает, что такие организации несут данную обязанность³¹. Закон предусматривает более широкий доступ к информации, нежели это установлено Конституцией: для «каждого», а не только для «граждан».

Закон предусматривает ограничение доступа к публичной информации в соответствии с определенными законами, такими как Закон о защите неопубликованной информации или законы, предоставляющие защиту иной секретной информации. Доступ к информации также ограничен частной жизнью индивидов и коммерческой тайной, однако данные ограничения не применяются к лицам, осуществляющим публичные функции. Закон вступил в силу 1 января 2002 года, так что вряд ли можно оценить его эффективность. Он подвергся критике (в частности, со стороны Хельсинкского фонда по правам человека и Центра мониторинга свободы печати) за свою «общую философию»: отсутствие явного акцента на праве доступа к информации, вместо чего в фокусе оказались ограничения и исключения из правила.

4. Несомненно, нормы польской Конституции 1997 года и законов, принятых во исполнение ее положений, принимают во внимание условия информационного общества. Они действуют относительно непродолжительное время, поэтому до сих пор не сформировалось важных правоприменительных прецедентов.

Представляется, что основной проблемой в современной Польше в том, что касается юридического статуса личности относительно информационных и коммуникационных технологий, являются не устаревшие законы — их можно, по крайней мере, отфильтро-

вать с помощью европейского права — и не консерватизм судей, а лишение значительной части общества причитающихся ему благ в силу цивилизационной отсталости и бедности. Например, финансовые аспекты ограничивают доступ, гарантированный законом, к публичной информации через Интернет, таким образом влияя на положение личности перед публичными органами власти. Польский Сейм указал на эту проблему, приняв 14 июля 2000 года резолюцию «Создание основ информационного общества в Польше», которой обязал правительство принять адекватные законодательные и инвестиционные усилия. Тогда как парламент все же обозначил систему юридических инструментов для достижения данной цели, инвестиционные аспекты данной проблемы, имеющие решающее значение, во многом оставляют желать лучшего.

Ева Поплавская — Университет Кардинала Стефана Вышиньского, г. Варшава (Польша), Институт правовых исследований Польской академии наук.

epoplawska@neostrada.pl

Перевод с английского С. Патракеева.

¹ См.: *Preisner A. Zamiast zakończenia. Rozwój technologiczny a przyszłość praw jednostki // Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP / Red. B. Banaszak, A. Preisner. Warszawa, 2002. S. 899–925.*

² *Wyrzykowski M. Status informacyjny obywatela // Prawo i ład społeczny: Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Annie Turskiej. Warszawa, 2000. S. 245–257.*

³ Две обширные поправки к предыдущей Конституции 1952 года были приняты в 1989 году и наряду с Малой Конституцией 1992 года имели ограниченный и временный характер.

⁴ Переговорная позиция, принятая Советом Министров 27 августа 1998 года. См. подробнее: *Stanowiska Polski w ramach negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej / Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP. Warszawa, 2000.*

⁵ Акт от 21 июня 2001 года о ратификации Орхусской конвенции // *Dziennik Ustaw. 2001. Nr 89. Poz. 970.*

⁶ Акт от 9 ноября 2000 года // *Dziennik Ustaw. 2000. Nr 109. Poz. 1157. Отменен Актом от*

- 27 апреля 2001 года о введении в действие Закона о защите окружающей среды // *Dziennik Ustaw*. 2001. Nr 100. Poz. 1085.
- ⁷ Акт от 27 апреля 2001 года // *Dziennik Ustaw*. 2001. Nr 62. Poz. 627.
- ⁸ См.: *Banaszak B.* *Prawo konstytucyjne*. Warszawa, 1999. S. 389.
- ⁹ См.: *Sarnecki P.* *Prawo konstytucyjne RP*. Kraków, 1999. S. 45.
- ¹⁰ См.: *Wyrozumska A.* *Direct Application of the Polish Constitution and International Treaties to Private Conduct // Poland's Way to the European Union: Legal Aspects / Ed. by W. Czaplinski*. Warsaw, 2002. P. 11–13.
- ¹¹ См.: *Garlicki L.* *Polskie prawo konstytucyjne*. Warszawa, 2001. S. 102.
- ¹² Противоположное мнение см.: *Wiśniewski L.* // *Konstytucja RP: Oczekiwania i nadzieje / Red. T. Bodio, W. Jakubowski*. Warszawa, 1997. S. 235.
- ¹³ См.: Решение Конституционного Трибунала от 2 марта 1994 года по делу W3/93.
- ¹⁴ См.: решения Конституционного Трибунала: от 2 марта 1994 года по делу W3/93; от 12 января 2000 года по делу P11/98.
- ¹⁵ Акт от 23 апреля 1964 года // *Dziennik Ustaw*. 1964. Nr 16. Poz. 93 с последующими поправками.
- ¹⁶ Акт от 6 июня 1997 года // *Dziennik Ustaw*. 1997. Nr 88. Poz. 553 с последующими поправками.
- ¹⁷ Акт от 26 января 1984 года // *Dziennik Ustaw*. 1984. Nr 5. Poz. 24 с последующими поправками.
- ¹⁸ Акт от 29 декабря 1992 года // *Dziennik Ustaw*. 1993. Nr 7. Poz. 34 с последующими поправками.
- ¹⁹ См.: *Barta J., Markiewicz R.* *Internet a prawo*. Kraków, 1998. S. 40–41.
- ²⁰ Решение Верховного суда от 18 января 1984 года. I CR 400/83, OSN 1984. Nr 11. Poz. 195.
- ²¹ См.: Решение Конституционного Трибунала от 24 июня 1997 года по делу K21/96.
- ²² См.: Решение Конституционного Трибунала от 10 ноября 1998 года по делу K3/97.
- ²³ См.: Решение Конституционного Трибунала от 19 мая 1998 года по делу U5/97.
- ²⁴ См.: Решение Конституционного Трибунала от 27 января 1999 года по делу K1/98.
- ²⁵ Акт от 29 августа 1998 года // *Dziennik Ustaw*. 1997. Nr 133. Poz. 883 с последующими поправками.
- ²⁶ Акт от 24 мая 2000 года // *Dziennik Ustaw*. 2000. Nr 50. Poz. 580.
- ²⁷ Акт от 6 июля 2001 года // *Dziennik Ustaw*. 2001. Nr 110. Poz. 1189.
- ²⁸ См.: *Wygoda K.* *Ochrona danych osobowych i prawo do informacji o charakterze osobowym // Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP / Red. B. Banaszak, A. Preisner*. S. 420–435.
- ²⁹ См.: Акт от 25 августа 2001 года // *Dziennik Ustaw*. 2001. Nr 100. Poz. 1087.
- ³⁰ Акт от 6 сентября 2001 года // *Dziennik Ustaw*. 2001. Nr 112. Poz. 1198.
- ³¹ См.: *Aleksandrowicz T.* *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*. Warszawa, 2002. S. 56–57.