



СТАНОВЛЕНИЕ УНИВЕРСАЛЬНОГО МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ

Ольга КИРИЛЮК,
аспирант кафедры международного права
Института международных отношений
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

Summary

The article provides reasons for universal international legal regulation of data protection sphere. It gives overview of key international legal instruments in sphere concerned that were adopted within framework of UN, OECD, Council of Europe and European Union. Legal regimes efficient in EU and USA are specifically analyzed. Special attention is given to establishment of proper balance between contradictory national approaches to regulation of transborder information flows. There is a reference to recent normative initiatives and judgments. The author provides assessment of efficiency of international cooperation in sphere of personal data protection, as well as prospects for development of universal legal regulation thereof.

Key words: personal data, free flow of information, extraterritorial regulation, jurisdictional conflicts, Safe Harbor, Umbrella Agreement.

Аннотация

В статье обосновывается рациональность универсального международно-правового регулирования сферы защиты персональных данных. Рассматриваются основные международно-правовые документы в исследуемой сфере, принятые в рамках ООН, ОЭСР, Совета Европы и ЕС. Проводится анализ правовых режимов, используемых в ЕС и США. Акцент делается на отыскании правильного баланса между противоречивыми национальными подходами к регулированию трансграничных потоков информации. Предлагается краткий осмотр последних нормативных инициатив и судебных решений. Даётся оценка эффективности международного сотрудничества в сфере защиты персональных данных и перспектив становления ее универсального международно-правового регулирования.

Ключевые слова: персональные данные, свободный поток информации, экстерриториальное регулирование, конфликт юрисдикций, «безопасная гавань», «Зонтичное соглашение».

Постановка проблемы. Существует несколько предпосылок, оправдывающих применение международного права к правоотношениям транснационального характера в информационной сфере. В течение длительного времени неразрешенным остается противостояние стран Европейского Союза и США в контексте свободы распространения информации в Интернете. Так, ЕС поддерживает идею контроля за контентом с целью избежания распространения вредных и запрещенных материалов. В то же время США выступают последовательными сторонниками права на свободу выражения. Здесь же возникает и вопрос о применимой юрисдикции и выборе компетентного правопорядка. Таким образом, задача международного права состоит в отыскании правильного баланса между противоречивыми национальными и региональными подходами к регулированию трансграничных потоков информации. Так, главная сложность заключается в том, что в силу универсальности Интернета контент, созданный в одной стране и соответствующий ее правовым предписаниям, может считаться вредным и нарушающим правовой порядок в любом

другом государстве. Примерами таких юрисдикционных конфликтов могут служить судебные дела CompuServe и Yahoo!

Актуальность темы исследования объясняется необходимостью комплексного изучения последних международно-правовых инициатив и судебных решений в сфере защиты персональных данных и приватности с целью определения перспектив формирования универсального нормативно-правового регулирования в исследуемой сфере.

Исследование отдельных аспектов защиты персональных данных можно найти в работах таких ученых, как Дж. Голдсмит, П. Шварц, Дж. Райденберг, И. Усенко, А. Пазюк, А. Баранов, В. Галаган и другие. Но несмотря на довольно большое число ученых, занимающихся этой проблематикой, тема универсального правового регулирования защиты персональных данных по-прежнему остается недостаточно исследованной.

Цель данной статьи состоит в обосновании рациональности универсального международно-правового регулирования информационной сферы защиты персональных данных. Проводится анализ правовых

режимов, используемых в ЕС и США. Предлагается краткий осмотр последних нормативных инициатив и судебных решений.

Изложение основного материала. Как отмечает Голдсмит, экстерриториальное регулирование Интернета оправдано уже в силу того, что киберпространство по своему функциональному предназначению ничем не отличается от транснациональной деятельности государств, совершающей с помощью других средств. Кроме того, каждое государство имеет право регулировать те экстерриториальные действия, которые приносят вред или приводят к другим негативным последствиям в рамках его национальной юрисдикции. Данный подход используется во многих национальных правовых системах и является правомерным до тех пор, пока государство не свяжет себя нормой международного права, свидетельствующей об обратном [1, с. 1239-1240].

Еще одной причиной в пользу универсального международно-правового регулирования информационной сферы является необходимость создания эффективного механизма защиты персональных данных и частной жизни.



Несмотря на то, что США были едва ли не первой страной в мире, законодательно урегулировавшей частную жизнь, объем защиты персональной информации всегда оставался рыночно ориентированным и подчинялся принципу свободного потока информации, отображеному в Первой поправке к Конституции США [2, с. 91]. Таким образом, государственное регулирование в этой сфере остается крайне ограниченным. Совершенно противоположный подход к режиму защиты данных используется в ЕС. Так, Шварц и Райденберг утверждают, что европейское законодательство в этой сфере является наиболее совершенным, поскольку рассматривает защиту данных в качестве гражданского права. Они отмечают нормативную роль приватности в контексте демократического управления [3, с. 39-42]. ЕС, Канада, Австралия, Новая Зеландия и Гонконг, в отличие от США, отдают предпочтение централизованному регулированию защиты персональных данных. Обработка персональной информации должна осуществляться в строгом соответствии с правовыми предписаниями.

При таких регуляторных условиях международное право призвано исполнять роль унифицирующего фактора, направленного на имплементацию единых, универсальных стандартов правоотношений в сфере защиты персональных данных и приватности. В рамках международных организаций и интеграционных объединений также наблюдается функциональное распределение соответствующих компетенций. Так, Международный союз электросвязи занимается вопросами институциональной инфраструктуры и технической стороной трансграничного перемещения данных в то время, как другие организации более сконцентрированы на формировании стандартов обработки таких данных, их передачи и безопасности [4, с. 954].

На уровне ООН вопросы, связанные с приватностью и защитой персональных данных, регулируются Руководящими принципами ООН по регламентации компьютеризированных картотек, содержащих данные личного характера 1990 года. В 2006 году в долгосрочную программу деятельности Комиссии международного права ООН была включена защита

личных данных при трансграничном перемещении информации. В апреле 2015 года Совет по правам человека ООН принял Резолюцию 28/16 «Право на неприкосновенность частной жизни в цифровой век». Согласно Резолюции права, которыми люди обладают в обычной жизни, включая право на неприкосновенность частной жизни, должны защищаться и в виртуальной среде. Кроме того, вводится должность специального докладчика по вопросу о праве на неприкосновенность частной жизни, срок полномочий которого составляет три года. Среди прочего специальный докладчик должен собирать соответствующую информацию, в частности, о международных и национальных правовых нормах, национальной практике и национальном опыте, выявлять возможные трудности, препятствующие поощрению и защите права на неприкосновенность частной жизни, сообщать о предполагаемых нарушениях [5]. 3 июля 2015 года первым специальным докладчиком по вопросу о праве на неприкосновенность частной жизни был назначен представитель Мальты Джозеф Каннатачи [6].

Основными нормативными актами ОЭСР в этой сфере являются Руководящие принципы, регулирующие защиту приватности и трансграничные потоки персональных данных 2013 года, Декларация о трансграничных потоках данных 1985 года, Руководящие принципы безопасности информационных систем 1992 года, Оттавская министерская декларация об охране неприкосновенности личной жизни в глобальных сетях 1998 года. Документы не содержат юридически обязательных норм, но широко используются в правоприменительной практике государств.

Совет Европы закрепляет основы защиты персональных данных в Конвенции о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера (108-я конвенция) [7]. Следует отметить, что это первый обязательный для исполнения международный правовой договор о неприкосновенности личной жизни. В 2001 году к 108-й конвенции Совета Европы был принят Дополнительный протокол, который касается надзорных органов и трансграничных потоков данных. В нем содержится требование ко всем странам-членам СЕ предостав-

ить надзорным органам полную независимость. Он также предусматривает учреждение национального надзорного органа, который обязан следить за соблюдением законодательства в области защиты данных и требовать от неприсоединившихся к конвенции стран-получателей данных обеспечения адекватного уровня их защиты [8]. В 1999 году были также принятые Руководящие принципы по защите личности в отношении сбора и обработки персональных данных на информационных магистралях.

В рамках ЕС защита персональных данных осуществляется на основании Директивы 95/46/ЕС «О защите данных», Директивы 2002/58/ЕС «О неприкосновенности личной жизни и об электронных коммуникациях».

Очевидно, что европейская система защиты персональных данных и приватности не соответствовала интересам американских компаний, действующих на основании стандартов саморегулирования. В связи с этим возникла необходимость согласования позиций двух ключевых субъектов в исследуемой сфере, что привело к появлению так называемого соглашения о «безопасной гавани». Вся сложность заключалась в том, что согласно статье 25 Директивы 95/46/ЕС «О защите персональных данных» передача персональных данных третьей стране возможна при условии, что такая третья страна гарантирует адекватный уровень защиты [9]. Таким образом, экстерриториальная направленность указанной статьи делала практически невозможной передачу персональных данных из стран-членов ЕС в США, поскольку считается, что последние не предоставляют надлежащего уровня защиты такой информации.

21 июля 2000 года в ответ на Директиву 95/46/ЕС Министерство торговли США приняло Принципы соответствия требованиям информационной безопасности EC (International Safe Harbor Privacy Principles), предложив компаниям придерживаться их [10]. В решении Европейской Комиссии 2000/520/ЕС признается, что эти принципы обеспечивают необходимую защиту [11]. Кроме того, в целях гармонизации был создан механизм утверждения международными корпорациями специальных, единых корпоративных правил



обработки данных. Таким образом, соглашение о «безопасной гавани», будучи инструментом «мягкого» права, до недавних пор оставалось самым эффективным механизмом регулирования сотрудничества США и ЕС в сфере защиты персональных данных.

Последним ярким примером конфликта юрисдикций в сфере защиты персональных данных является решение Суда Европейского Союза от 6 октября 2015 года. Основанием для принятия решения послужило обращение австрийца Максимилиана Шремса сначала к Специальному уполномоченному по вопросам защиты персональных данных, а после – в Верховный суд Ирландии с жалобой против Facebook. Он жаловался, что Facebook хранит его персональные данные на серверах в США и просил запретить передачу своих данных в эту страну. Истец заявлял, что в США не гарантируется надлежащий уровень защиты персональных данных от слежки со стороны государственных структур. После того, как Специальный уполномоченный отказался удовлетворить жалобу, ссылаясь на отсутствие необходимых полномочий, Шремс обратился в Верховный суд. Последний передал на рассмотрение Суду Европейского Союза вопрос о том, может ли независимый наблюдательный орган государства-члена ЕС проводить собственное расследование о нарушении прав пользователей при передаче их персональных данных в США [12].

В своем решении Суд ЕС указал, что выводы Комиссии ЕС о надлежащем уровне защиты персональных данных в США, отображенные в упомянутом выше решении от 2000 года, никак не влияют на обязанности специально уполномоченных органов в государствах-членах ЕС следить за охраной таких данных. И более того, решение Комиссии не является обязательным для этих органов. Но при этом Суд также рассмотрел и само решение Комиссии и признал его недействительным. Выводы Суда базируются на том факте, что на самом деле Комиссия, принимая это решение, не изучала положения законодательства США на предмет охраны персональных данных. Кроме того, обязанности, взятые на себя компаниями, никак не влияют на действия государственных органов США. На самом

деле, власти США имеют возможность почти неограниченного доступа к персональным данным. Вторым аргументом Суда стал тот факт, что законодательством США не предусматривается возможность обращения пользователей с просьбой изменить их данные или удалить их, если они являются неточными или недостоверными. Такая политика США противоречит требованиям законодательства Европейского Союза об охране персональных данных и обеспечении доступа к правосудию. На основании решения Суда ЕС Специальный уполномоченный Ирландии по вопросам защиты персональных данных рассмотрит вопрос о том, может ли Facebook передавать персональные данные европейских пользователей в США [13].

Приведенное выше решение действительно имеет крайне высокую важность. Огромные массивы информации, в том числе и персональные данные граждан ЕС и многих других стран мира, хранятся на серверах, расположенных в США. Практические последствия принятого решения могут иметь самые негативные последствия, как для американских компаний, так и для всех иностранных фирм, хранящих свои данные на американских серверах. В действительности же все зависит от того, какой резонанс придадут решению на международном уровне. Скорее всего, речь пойдет о взаимных уступках, но вряд ли следует ожидать ужесточения законодательных требований США касательно защиты приватности. Тем не менее, решение по данному делу очевидно свидетельствует о том, насколько уязвимыми становятся права человека в информационной среде. Отсутствие универсального международно-правового регулирования приводит к конфликту национальных юрисдикций и значительно утрудняет транснациональное сотрудничество.

Примечательно, что только в начале сентября 2015 года Европейский Союз и США завершили переговоры касательно высоких стандартов защиты персональных данных в деятельности правоохранительных органов. Крайне важным признается сотрудничество ЕС и США в вопросах борьбы с преступностью и терроризмом. В то же время, обмен персональными данными, такими как досье преступника,

имена или адреса, должно происходить при строгом соблюдении норм о защите данных. Этим целям и будет служить «Зонтичное соглашение» (Umbrella Agreement). Оно призвано гарантировать высокий уровень защиты всех персональных данных при их передаче правоохранительными органами через Атлантику. В частности, граждане ЕС получат право на защиту своих персональных данных в американских судах. Кроме того, предполагалось усилить защиту, предоставляемую на основании договоренности о «безопасной гавани» (Safe Harbour Arrangement) [14].

Сам текст «Зонтичного соглашения» так и не был официально опубликован. При этом документ не лишен недостатков. Так, передача данных между органами, отвечающими за обеспечение национальной безопасности, не нашла отражения в соглашении. Предусматривается немалое количество исключений из сферы его регулирования. «Зонтичное соглашение» оставляет государству возможность обойти свои законы в сфере защиты приватности через получение от другого государства информации, сбор которой запрещен согласно собственному национальному законодательству. Кроме того, в документе следовало бы прописать четкие принципы обхождения с данными в правоохранительных целях. Это соглашение является еще одним примером согласования политической воли государств через использование регуляторных средств «мягкого» права.

После принятия Конгрессом США Законопроекта о судебной защите (Judicial Redress Bill) Евросоюз и США смогут завершить подписание «Зонтичного соглашения». Причиной принятия этого законопроекта послужила настойчивость ЕС в вопросе предоставления его гражданам тех же прав в сфере защиты приватности и средств судебной защиты, что и гражданам США. Однако режим защиты при этом не становится одинаковым. Согласно Законопроекту о судебной защите лишь некоторые положения Акта о защите приватности США 1974 года будут применяться к обмену данными между правоохранительными органами ЕС и США в целях расследования или преследования преступлений. Так, расширение сферы действия некоторых норм Акта о защите приватности



возможно только по отношению к стране, заключившей с США соглашение о надлежащей защите данных в уголовных делах, как в случае с «Зонтичным соглашением». Альтернативным предусловием является активный обмен данными с соответствующими органами США в целях предупреждения, расследования и уголовного преследования преступлений. В этих целях будет создан специальный список стран, отвечающих требованиям американского законодательства. Министр юстиции США может исключить любую страну из этого списка, если будет установлено, что она нарушает соглашение по типу «Зонтичного соглашения», укрывает данные или препятствует передаче информации в США частными компаниями и отдельными физическими лицами.

Кроме того, положения Акта о защите приватности не будут применяться к персональным данным граждан других государств, если такие данные были собраны органами США по собственной инициативе, даже если они используются в целях расследования или преследования преступлений. Вне сферы действия Акта остаются также разведывательные данные. А ведь обмен данными далеко не ограничивается правоохранительными целями. Внимательное изучение Законопроекта дает понять, что гражданам ЕС представляется значительно меньше возможностей для судебной защиты своих прав. Безусловно, «Зонтичное соглашение» сложно назвать комплексным нормативным актом, тем не менее, в нем делается немаловажная попытка согласования двух традиционно противоположных режимов защиты персональных данных.

В ЕС продолжается процесс согласования проекта Регламента о защите персональных данных, окончательное принятие которого ожидается к концу 2015 года. С инициативой реформирования законодательства в сфере защиты персональных данных выступила Европейская Комиссия еще в 2012 году. Целью нового документа является предоставление гражданам большего контроля за своими персональными данными и упрощение регуляторной среды для компаний. Реформа в сфере защиты персональных данных должна способствовать формированию единого

цифрового рынка, являющегося приоритетным направлением деятельности Европейской Комиссии. Проектом предусматривается введение единых правил защиты персональных данных в рамках ЕС. Свое нормативное закрепление получит также право на забвение. Иностранные компании, предоставляющие услуги в Евросоюзе, будут обязаны подчиняться законам ЕС. Кроме того, в тексте документа отображена защита данных по умолчанию [15].

Выводы. Таким образом, следует обратить особое внимание на тот факт, что в сфере защиты персональных данных самым тесным образом переплетены инструменты «твердого» и «мягкого» международно-правового регулирования. Именно последним принадлежит большая часть договоренностей между США и ЕС. Попытки найти оптимальный баланс между американскими и европейскими ценностями, проявившимися в виде свободы трансграничного обмена информацией и защиты персональных данных соответственно, уже много десятилетий не исчезают из повести дня. Высокая степень заинтересованности бизнес-корпораций в данной дискуссии делает переговорный процесс крайне сложным. В то же время на примере США и ЕС, представляющих два совершенно противоположных правовых режима в сфере обращения с персональными данными, четко прослеживается неэффективность локализации и даже регионализации нормативно-правового регулирования трансграничных правоотношений в информационный век.

Список использованной литературы:

1. Goldsmith J.L. Against Cyberanarchy / J.L. Goldsmith. – 1998. – 65 University of Chicago Law Review. – 1199.
2. Solove D. The Digital Person: Technology and Privacy in Information Age / Daniel J. Solove. – New York: New York University Press, 2004. – 283 p.
3. Schwartz P.M., Reidenberg J.R. Data Privacy Law: A Study of United States Data Protection / P.M. Schwartz, J.R. Reidenberg. – Charlottesville, Virginia: Michie Law Publishers, 1996.
4. Bothe M. Data, Transborder flow and Protection / Michael Bothe. – Encyclopedia of Public International Law. – Vol. One. – Amsterdam, London, New York, Tokyo: 1992. – P. 950-961.
5. Резолюция Совета по правам человека 28/16 «Право на неприкосновенность частной жизни в цифровой век» от 1 апреля 2015 года. – [Электронный ресурс] // Официальный сайт Верховной Рады Украины. – Режим доступа: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/068/80/PDF/G1506880.pdf?OpenElement>.
6. Appointments Made at 29th Session of Human Rights Council (15 June – 3 July 2015). – [Электронный ресурс] // The Office of United Nations High Commissioner for Human Rights/ – Режим доступа: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/HRC29.aspx>.
7. Конвенция о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера № 108, 1981. – [Электронный ресурс] // Официальный сайт Совета Европы. – Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=RUS&NT=108>.
8. Дополнительный протокол к Конвенции о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера, касаясь властей контроля и граничных потоков данных, 2001. – [Электронный ресурс] // Официальный сайт Совета Европы. – Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=181&CM=8&CL=RUS>.
9. Directive 95/46/EC of European Parliament and of Council of 24 October 1995 on protection of individuals with regard to processing of personal data and on free movement of such data. – [Электронный ресурс] // Access to European Union law. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:en:HTML>.
10. Safe Harbor Privacy Principles. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.export.gov/safeharbor/eu_eg_main_018475.asp.
11. 2000/520/EC: Commission Decision of 26 July 2000 pursuant to Directive 95/46/EC of European Parliament and of Council on adequacy of protection provided by safe harbour privacy principles and related frequently asked questions issued by US Department of Commerce. – [Электронный ресурс] // Access to European



Union law. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32000D0520>.

12. Judgment in Case C-362/14 Maximillian Schrems v Data Protection Commissioner. – [Электронный ресурс] // InfoCuria – Case-law of the Court of Justice. – Режим доступа: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=169195&doclang=en>.

13. Передача персональных данных из Европы в США больше не разрешается? – [Электронный ресурс] // «pvsm.ru» – новости информационных технологий. – 09.10.2015. – Режим доступа: <http://www.pvsm.ru/digital/100458>.

14. Statement by EU Commissioner Věra Jourová on finalisation of EU-US negotiations on data protection «Umbrella Agreement» – [Электронный ресурс] // European Commission Official Website. – Brussels, 8 September 2015. – Режим доступа: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5610_en.htm.

15. Reform of data protection legal framework in EU – [Электронный ресурс] // European Commission Official Website. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/reform/index_en.htm.

К ВОПРОСУ О ПРАКТИКЕ ПРИМЕНЕНИЯ ПРИНЦИПА ОФИЦИАЛЬНОГО ВЫЯСНЕНИЯ ВСЕХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ ДЕЛА В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Елена КОНОНЕНКО,

соискатель кафедры административного права

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

The article is devoted to administrative proceedings as separate proceedings. The article analyzes principle of official clarification of all circumstances of case, which caused a distinct public character of cases of administrative jurisdiction. With latest, focuses on fact that administrative court is not a bystander in case and has authorities, which are responsible for its active position in process. The administrative court, as an organ of administrative justice, in this case acts as arbiter between citizen (legal entity) and government, which acts as a guarantee of equality of parties.

Key words: principle of official clarification of all circumstances, administrative proceedings, administrative court, public legal dispute, public interest.

Аннотация

Статья посвящена исследованию административного судопроизводства, как отдельного вида судопроизводства. В статье проанализирован принцип официального выяснения всех обстоятельств по делу, который обусловлен четко выраженным публичным характером дел административной юрисдикции. С учетом последнего акцентируется внимание на том, что административный суд не является сторонним наблюдателем в деле, а наделен полномочиями, которые обуславливают его активное положение в процессе. Административный суд как орган административной юстиции в таком случае выступает в роли арбитра между гражданином (юридическим лицом) и государством, что выступает гарантой равенства сторон.

Ключевые слова: принцип официального выяснения всех обстоятельств, административное судопроизводство, административный суд, публично-правовой спор, публичный интерес.

Постановка проблемы. Поиск

и установление баланса публичных и частных интересов является задачей суда в административном судопроизводстве, для чего он наделяется определенными полномочиями. При отправлении правосудия суд одновременно наделяется не только обязанностями перед частными лицами, но и обязанностями перед государством и обществом. Причем последние так же, как и первые, являются проявлением общих обязанностей суда перед государством по осуществлению правосудия и существуют в рамках конкретных процессуальных отношений, но в отличие от первых им не корреспондируют права заинтересованных лиц. Первая группа обязанностей – обязанности суда перед заинтересованными лицами существуют постольку, поскольку существуют права этих лиц. В этом смысле они имеют пассивный характер, установленные, как гарантия реализации прав заинтересованных лиц.

В данном случае выполняет обязанности только в ответ на определенные действия участвующих в деле. Иначе говоря, суд действует не по своей инициативе, суд пассивен. Другое дело, когда суд выполняет обязанности перед государством. Здесь уже он действует независимо от инициативы, желания и воли заинтересованных в исходе дела лиц, а действует публично, официально (ex officio). Именно при исполнении обязанностей ex officio суд активен, и именно это, как правило, на виду, когда говорят об активности суда в процессе.

Актуальность темы исследования. Развитие системы административного судопроизводства Украины обуславливает необходимость углубления научных знаний о практике применения принципа официального выяснения всех обстоятельств дела.

Процессуальная активность суда была предметом исследования научных-процессуалистов, в частности: