

Wstęp

Na świecie i w Polsce już trzecią dekadę gwałtownie wzrasta intensywność regulacji prawnej jawności i jej ograniczeń. Schyłek „epoki papieru” zbiegł się z oparciem ładu informacyjnego na swobodnym przepływie danych. Poszerzaniu przestrzeni dostępnej człowiekowi dzięki rozwojowi komunikacji, towarzyszyło kurczenie się tej przestrzeni, nad którą człowiek panuje: umożliwiającej samozaspokajanie jego potrzeb.

Znaczenie cyfryzacji i komunikacji elektronicznej, nowych sposobów przetwarzania danych wspomagających człowieka w zmniejszaniu niepewności, wyraża charakteryzowanie współczesnych stosunków społecznych i gospodarczych jako „społeczeństwa informacyjnego” i „gospodarki informacyjnej”.

Pochodną tych przemian jest nieadekwatność tradycyjnego ujmowania zagadnień informacyjnych w procesach stanowienia i stosowania prawa, do aktualnych potrzeb. Trudne jest godzenie wymogów pogłębionej transparentności działania państwa, z koniecznością ochrony informacji w interesie publicznym (m.in. zapobiegania zagrożeniom bezpieczeństwa państwa i ich zwalczania) oraz w interesach indywidualnych i grupowych, w tym związanych z komercjalizacją wykorzystania zasobów informacyjnych.

W celu diagnozy dostępu do informacji i jego uwarunkowań oraz zwiększenia skuteczności regulacji prawnej przetwarzania danych chronionych przed ujawnieniem Narodowe Centrum Badań i Rozwoju zainicjowało i dofinansowało projekt badawczo-rozwojowy¹. Objęto nim: przegląd prawa krajowego w zakresie jawności i jej ograniczeń (w tym tajemnic), pozaprawne uwarunkowania (techniczne, organizacyjne, ekonomiczne, społeczne) ochrony informacji, analizę porównawczą prawa krajowego, europejskiego (unijnego) i wybranych krajów (w tym pozaeuropejskich). Założono ocenę regulacji prawnej według kryteriów: realizacji celów (skuteczności) regulacji, spójności poszczególnych aktów (relacji między aktami) i stopnia skomplikowania wykonania przepisów prawa wraz z analizą porównawczą z innymi systemami prawnymi. Oprócz przedstawienia modelu ochrony informacji w Polsce, zaplanowano określenie zasad, które powinny być stosowane przy tworzeniu aktów prawnych w rozpatrywanym obszarze.

¹ „Model regulacji jawności i jej ograniczeń w demokratycznym państwie prawnym” Projekt badawczo-rozwojowy [MRJ] realizowany w okresie 9.5.2013–9.7.2016 r. przez Konsorcjum, którego liderem jest Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie a członkami Uniwersytet Wrocławski, Naukowe Centrum Prawno-Informatyczne i Wydawnictwo C.H. Beck, w ramach umowy DOBR/0075/R/ID2/2013/03 z Narodowym Centrum Badań i Rozwoju.

Opracowana koncepcja ma stanowić podstawę dla dalszych działań wdrożeniowych (w tym działań prawotwórczych) zapewniających:

- 1) zmniejszenie rozproszenia, poprawę spójności i uproszczenie regulacji,
- 2) racjonalizację obciążeń administracyjnych związanych z ochroną informacji,
- 3) zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego monitorowanie, wykrywanie i zapobieganie przestępstwom w obszarze przetwarzania danych. „Jawność” jest polskim terminem ustawowym, analizowanym w naukach prawnych i pozaprawnych. Jest ujmowana jako wartość, zasada, postulat lub opis zachowań. Jej rdzeniem jest dostęp do informacji, który jest stopniowalny, może być pełny, niepełny albo zablokowany. Ograniczenia zmniejszania niepewności wynikają m.in. z prawnej ochrony tajemnic.

Polskie ramy wolności informacyjnej, dostępu do informacji publicznej i jej ponownego wykorzystywania a także ograniczeń w tym zakresie wyznaczają: akty prawa międzynarodowego i europejskiego, Konstytucja, ustawy zwykłe i liczne akty podstawowe. To, że regulacja prawna jest obszerna, rozproszona i wielopoziomowa, powoduje problemy terminologiczne. Ważniejsza wydaje się jednak nieuchwytność ogólnej idei porządkującej regulację. Zatem przystępując do prawniczej diagnozy, scharakteryzowano najpierw ogólnie, w autorskiej koncepcji projektowej, jej założenia, w tym główne idee i podstawowe pojęcia. Ta – zaakceptowana w konkursie Narodowego Centrum Badań i Rozwoju – podstawa zespołowych interdyscyplinarnych prac, była w ich trakcie rozwijana i weryfikowana.

Projektowanie pierwszych takich badań było obarczone podwójnym ryzykiem. Po pierwsze, nie ma w Polsce wzorów budowy modeli regulacji w ujęciu przedmiotowym. Po drugie, nie są znane przykłady kompleksowego badania regulacji informacji i tajemnic. Ograniczenie tego ryzyka wymagało zespołowego precyzowania – w pierwszej fazie – zakresu i struktury badań naukowych i prac rozwojowych, aby mogły być one wykorzystane dla rozwiązywania przez władze publiczne problemów bieżących i długofalowych. Współdecydowali o tym Koordynatorzy poszczególnych zadań projektowych – głównie, lecz nie wyłącznie, z zakresu prawa administracyjnego i nauki administracji².

Odwołując się do ustaleń zawartych w monografii „Jawność i jej ograniczenia”³ oraz innych publikacjach projektowych zorientowanych na problemy bezpieczeństwa

² www.mrj.uksw.edu.pl.

³ G. Szpor (red. nauk.) *Jawność i jej ograniczenia*: t. 2, Z. Cieślak (red.), *Podstawy aksjologiczne*, 2013; t. 3, Z. Kmiecik (red.), *Skuteczność regulacji*, 2013; t. 4, M. Jaśkowska (red.), *Znaczenie orzecznictwa*, 2014; t. 5, A. Piskorz-Ryń (red.), *Dostęp i wykorzystywanie*, 2015; t. 6, A. Gryszczyńska (red.), *Struktura tajemnic*, 2014, 2 wyd. poszerzone, 2016; t. 8, C. Martysz (red.), *Postępowanie administracyjne*, 2014; t. 8, J. Gołaczyński (red.), *Postępowania sądowe*, 2015; t. 9, B. Szmulik (red.), *Zadania i kompetencje*, 2015; t. 10, J. Majewski (red.), *Przeciwdziałanie przestępczości*, 2015; t. 11, C. Mik (red.), *Standardy europejskie* 2015; t. 12, T. Bąkowski (red.), *Model regulacji*, 2016.

w Internecie i rozwiązywanie aktualnych problemów legislacyjnych⁴, można obecnie w pogłębiony sposób rozpatrywać na tle pojęć i idei główne problemy.

W pierwszym rozdziale tej książki analizowana jest adekwatność prawnej regulacji informacji do rozwoju stosunków społecznych i gospodarczych w XXI wieku oraz znaczenie przewyższenia rozproszenia naukowych badań, zwłaszcza administracyjnoprawnych, dla lepszego wykorzystania szans i redukowania zagrożeń.

Rozdział drugi ukazuje terminologiczny chaos cechujący dotychczasową regulację zagadnień informacyjnych, oraz potrzeby i możliwości zwiększania zrozumiałości, spójności i przejrzystości regulacji prawnej poprzez interdyscyplinarne uzgodnienia terminologiczne.

Trzeci rozdział skupiony jest na zakresie i strukturze regulacji jawności oraz hipotezie, że jej rozproszenie jest nieuniknione, ale obecnie jest ono nadmierne, toteż dla przełamania barier skuteczności potrzebna jest konsolidacja, a także rozważanie możliwości deregulacji.

W rozdziale czwartym prezentowane są ogólne idee porządkowania regulacji zagadnień informacyjnych, i rozważania jak dostosować regulację prawną do nowych potrzeb społecznych i gospodarczych.

Taki kwestionariusz wyznacza strukturę tej pracy, ale zagadnienia informacyjne traktować można także jako obszar referencyjny szerszych badań systemu prawa:

1. Jak regulować, żeby wykorzystać szanse i zredukować ryzyko?
2. Jak lokować nowe normy w systemie prawa, aby zapewnić spójność i przejrzystość?
3. Jakie metody i techniki regulacji stosować, aby przełamywać bariery skuteczności?
4. Czy potrzebny jest nowy paradygmat regulacji prawnej w społeczeństwie informacyjnym?

Porządek polityczno-organizacyjny w różnych wymiarach przestrzennych (układach globalnych i lokalnych) uwarunkowany jest m.in. stanem jawności i jej ograniczeń, na który wpływa regulacja prawna i jej skuteczność. Zatem nie tylko teoretyczne, ale i doniosłe znaczenie praktyczne, ma diagnozowanie w zespołowych badaniach – dla których zawarte w tym tomie ustalenia są wstępem i przewodnikiem – prawnych

⁴ Skoncentrowane na problemach bezpieczeństwa są tomy z serii Internet: G. Szpor (red.), Ochrona wolności własności, bezpieczeństwa, 2011; G. Szpor, W.R. Wiewirowski (red.), Prawno-informacyjne problemy sieci portali i e-usług, 2012; G. Szpor (red.), Cloud computing. Przetwarzanie w Chmurach, 2013; G. Szpor (red.), Publiczne bazy danych i Big data, 2014; G. Szpor (red.), Internet rzeczy, Bezpieczeństwo w Smart city, 2015. Ponadto ukazały się publikacje projektowe zorientowane na rozwiązywanie aktualnych problemów legislacyjnych: A. Adamski, M. Leciak (red.), Model przeciwdziałania przestępczości, 2015; G. Szpor (red.), Modele dostępu do informacji o prawie, 2014; S. Dziekoński, P. Drobek (red.), Ochrona danych osobowych w Kościele, 2016; K. Czapllicki, Dokumenty tożsamości. Jawność i bezpieczeństwo, 2016; J. Golańczyński (red.), Wybrane dobre praktyki w zakresie usług elektronicznych, 2016; A. Gryszczyńska (red.), Rejestry publiczne. Jawność i interoperacyjność, 2016; A. Gryszczyńska, G. Szpor (red.), Leksykon tajemnic, 2016.

i pozaprawnych problemów związanych z jawnością oraz informacją chronioną przed nieuprawnionym ujawnieniem.

W odpowiadającej na wyzwania współczesności diagnozie, niezbędne jest uwzględnianie burzliwych przemian dokonujących się w skali globalnej, europejskiej i krajowej. Potrzebne jest także rozpoznanie uwarunkowań wynikających z cyfryzacji zasobów informacyjnych i transgraniczności przetwarzania danych w komunikacji elektronicznej, powodujących erozję klasycznie rozumianej suwerenności, a co za tym idzie również władztwa administracyjnego.

Grażyna Szpor