

Существует интересное различие в европейской и американской философии взаимодействия государственного и частного сектора в распространении информации. В США наблюдается некоторое недоверие к возможностям госсектора, что подразумевает необходимость наличия разнообразных государственных и частных источников правительственной информации. В Европе же такое осторожное отношение наблюдается к источникам информации типа СМИ, в связи с чем вопрос о необходимости плюрализма и о том, в чьих руках находятся СМИ, занимает центральное место в статьях и общественных дискуссиях как на уровне отдельных стран, так и всего Европейского союза. Однако ни в одном из существующих в странах ЕС законов о доступе к информации госсектора не оговаривается принцип разнообразия источников распространения информации.

Вопросы: Достаточны или общие правила конкуренции на уровне отдельных стран и Европейского союза в целом для предоставления равных возможностей обеим сторонам на рынке информации госсектора?

Если существующие правила недостаточны, какие принципы требуют дополнительного разъяснения?

(ii) Авторское право

Представляется особо важным обсудить авторское право правительства на информацию государственного сектора. (При этом оставляем в стороне комплекс вопросов авторского права, возникший с появлением цифровой технологии).

Бернская конвенция предоставляет государствам самим определять в законодательном порядке защиту официальных текстов законодательного, административного и судебного характера.

Многие государства-члены освободили от защиты авторского права юридические документы. Вопрос осложнился, когда Европарламент и Совет Европы издали директиву о юридической защите баз данных, которым предоставляется особого рода защита, если в количественном или качественном отношении их накопление, выверка или оформление потребовали значительных финансовых вложений. Появилась необходимость уравновесить это особое право с коммерческими интересами.

В принципе информация госсектора создается на средства граждан. Можно задать вопрос, насколько органы власти могут использовать авторское право для предотвращения использования гражданами документов, созданных на их деньги, уже уплаченные в виде налогов. С другой стороны, можно возразить, что интерес к документам проявляет лишь небольшая часть общественности, и все общество не должно субсидировать личные интересы отдельных пользователей.

Вопрос: Необходима, желательна и осуществима ли гармонизация законов государств-членов в отношении авторского права правительства на официальные документы?

ЗЕЛЕНАЯ КНИГА

**о доступе и использовании информации государственного сектора в
информационном обществе.**

**Некоторые соображения для выработки позиции Евросоюза
(предварительный проект)**

Европейская Комиссия

Генеральный директорат XIII

Для представителей государств-членов

Материал к заседанию 11 марта 1996 г.

Неофициальный сокращенный перевод КСДИ

ГЛАВА 2.

НА ПУТИ К ПОЛИТИКЕ ЕВРОСОЮЗА В ОБЛАСТИ ИНФОРМАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА - ВОПРОСЫ, КОТОРЫЕ СЛЕДУЕТ РАССМОТРЕТЬ

1. Что мы имеем в виду под информацией государственного сектора?

Определение термина "государственный сектор" в целях данной дискуссии - непростая задача. В большинстве национальных законов этот термин не применяется, исходя из юридической доктрины государственного управления. Там, где эта доктрина не выходит на первый план, в юридических документах подробно перечисляются соответствующие государственные органы. Поэтому возможны по меньшей мере два подхода:

а) функциональный подход, при котором государственный сектор определяется юридической доктриной государственного управления как включающий органы, в отношении которых законом точно установлены их задачи в области осуществления государственной власти и общественных услуг;

б) институционный подход, при котором подробно перечисляются органы, на которые распространяется сфера действия того или иного закона.

Относительным преимуществом функционального подхода является его более всеобщий и динамичный характер, но в разных странах он может по-разному толковаться, исходя из правовых традиций и проводимой политики приватизации и отмены государственного регулирования. Институционный подход, будучи более статичным и ограниченным, характеризуется большей ясностью и вызывает меньше споров при толковании.

Термин "информация государственного сектора" имеет различные аналоги в юридических документах Европейского союза и отдельных стран.

Так, в директиве Совета Европы о свободе доступа к экологической информации "информация" определяется как "любая информация, имеющаяся в письменной или аудиовизуальной форме или же содержащаяся в банках данных".

В шведском Законе о свободе печати используется термин "официальный документ", который может рассматриваться как таковой, "если находится в распоряжении органа государственной власти и... получен, составлен или подготовлен в виде проекта органом государственной власти".

Во французском Законе об улучшении отношений между администрацией и общественностью используется термин "административные документы неличного характера", к которым относятся "все дела, доклады, исследования, протоколы, стенограммы, статистические материалы, директивы, инструкции, циркуляры, служебные записки и официальные ответы министерств, в которых интерпретируется действующее право или описываются административные процедуры, судебные решения за исключением решений Государственного совета и административных

трибуналов, предварительные заключения и решения в письменной и аудиовизуальной форме или находящиеся в автоматизированных системах".

В американском Законе о свободе доступа к информации используются термины "ведомство" и "информация" и дается обширный перечень видов информации, которые ведомства должны предоставлять общественности.

В опубликованном в 1994 году циркуляре премьер-министра Франции говорится о "данных государственных организаций", к которым относится информация в машиночитаемой или традиционной форме, полученная или произведенная государственной организацией в процессе выполнения ею своих задач и на государственные средства".

Эти и другие формулировки определяют сферу применения различных нормативных документов, касающихся доступа к информации.

Выбирая правильное определение для выработки политики в отношении информации государственного сектора в Европе, следует иметь в виду двуединую цель этой политики: обеспечение доступа граждан и возможность коммерческого использования информации. Обе эти цели предполагают как можно более широкое определение понятия "государственный сектор". Но какое бы определение ни было выбрано, очевидно, оно не распространится на одни и те же органы в различных государствах-членах. Поэтому было бы целесообразно составить перечень организаций, подпадающих под понятие "государственный сектор" во всех государствах-участниках.

Также необходимо использовать наиболее широкий термин для определения объекта доступа. Хотя многие законы специально оговаривают электронные документы, и ни один закон не исключает их из сферы применения, все же термин "документы" звучит более ограничительно в сравнении с терминами "информация" или "сведения". "Информация" - наиболее подходящее определение, т.к. предполагает не только существующие документы, но и документы, находящиеся в стадии разработки.

Целесообразно рассмотреть следующие вопросы:

Какое из определений "государственного сектора" является предпочтительным? Возможно ли сочетание двух подходов? Должно ли быть сформулировано общее для всех определение или же определен минимум требований, оставляющий окончательную формулировку за каждым государством-членом? Достаточен ли такой подход с точки зрения гармонизации рынка?

2. О каких правах мы говорим?

В существующих юридических документах права (и соответствующие обязанности) трактуются достаточно широко - от изложения общих принципов до достаточно детальных положений. Исходы из этого необходимо обсудить два блока вопросов:

a) Должна ли информация государственного сектора выдаваться только по запросам? Насколько конкретными должны быть законы? Должно ли быть право поиска информации? Существует ли обязанность государственного сектора производить "инициативную" информацию при отсутствии и в предвкушении запросов?

b) Должно ли право на доступ к информации включать право ее коммерческого использования?

3. Кто имеет право доступа? Кто имеет право коммерческого использования?

В большинстве национальных законов о допуске к информации общественного сектора не делается различий между пользователями по признаку принадлежности к тому или иному государству или же между фактическими и юридическими лицами. Более интересной представляется проблема коммерческого использования информации в рамках международной торговли. В связи с этим возникает вопрос: должно ли предоставляться право коммерческого использования гражданам стран, не входящих в Европейских союз?

С развитием новых информационных технологий государственный сектор все более осознавал коммерческую ценность создаваемой им информации. Возникли четыре модели ее использования: 1) коммерциализация самого государственного сектора; 2) госсектор предоставляет организации по контракту исключительное право на коммерческое использование информации; 3) госсектор выдает лицензии на использование информации, не имеющие исключительного характера, и 4) каждый, получивший право доступа к информации общественного сектора имеет право ее повторного использования в коммерческих целях.

Вопрос для обсуждения: имеет ли государственный сектор легитимное право использовать собственную информацию в коммерческих целях?

4. Должен ли быть юридический или иной интерес?

Большинство национальных законов не ставят условием доступа к информации государственного сектора наличие специального интереса. Однако некоторые законы оговаривают наличие юридического интереса.

С точки зрения политики Европейского союза, нацеленной на демократию и открытость общества и расширение экономических возможностей, требование наличия юридического интереса представляется контрпродуктивным.

5. Должны ли существовать ограничения по времени, по объему?

В национальных законах либо указываются конкретные сроки, в которые госсектор должен дать ответ на просьбу о доступе (например, во Франции - два месяца), либо предписывается "быстрый" ответ (Швеция), либо вопрос о сроках обходится. В связи с увеличивающимися техническими возможностями в информационном обществе следует рассмотреть следующие вопросы:

Должны ли для госсектора устанавливаться конкретные сроки ответа на запрос? Насколько целесообразно ограничиться формулировками "быстрый ответ" или "ответ в разумные сроки", которые дали бы возможность гибкого применения?

Ограничения по объему выдаваемой информации могут быть оправданы, когда речь идет об информации на бумажных носителях, требующей чрезмерных усилий для ее поиска и воспроизведения. Ограничения по объему труднее оправдать в отношении электронной информации.

Вопрос: На каких основаниях допустимо ограничение по объему выдачи информации государственного сектора?

6. Должна или информация выдаваться в электронной форме?

В эпоху информационного общества ответ кажется очевидным. Однако проблема не так проста, как представляется. Практика показала, что если госсектор представляет высококачественную информацию в электронной форме, он может выступить конкурентом частного сектора, предлагающего на рынке обработанную информацию, полученную в государственном секторе. Проблема усложняется, если госсектор

предлагает эту информацию бесплатно или же взимает плату только за рассылку.

Вопрос для обсуждения: Как уравновесить интересы граждан, государства и рынка информации при определении формы выдачи информации?

7. Каким должен быть уровень оплаты?

Политика в области информации государственного сектора преследует двуединую цель: предоставить доступ граждан к информации и возможность ее коммерческого использования частным сектором. Поэтому при разработке тарифов должны быть учтены следующие моменты:

- (1) необременительный доступ для граждан;
- (2) установление для частных коммерческих структур уровня прибыли, который оправдывал бы вложения в дополнительную обработку и вторичное использование информации;
- (3) создание обстановки благоприятствования для инициатив частного сектора;
- (4) возмещение определенной доли расходов, понесенных организацией государственного сектора, распространяющей информацию.

В каком-то отношении эти требования противоречат друг другу.

В разделе 4 главы 1 уже говорилось о различных подходах к тарификации в различных странах Европейского союза. Американцы взимают плату только за поиск, воспроизведение и иногда за предварительный просмотр документов, исходя из того, что добавленная госсектором ценность за счет обработки сырой информации служит повышению эффективности работы госсектора и не должна быть для него источником доходов.

Но существуют и другие подходы, направленные на покрытие части бюджетного дефицита повышением цен на обработанную информацию до рыночного уровня.

Вопрос: Насколько такие подходы совместимы с правом граждан на доступ к информации и политикой недопущения возможности существования информационно обездоленных граждан?

8. Как поступать с проблемами конкуренции и авторского права?

9. Право на информацию против права на неприкосновенность частной жизни: где найти золотую середину?

В этом разделе затрагиваются лишь те аспекты неприкосновенности частной жизни, которые связаны с доступом к информации госсектора.

Значительный массив этой информации имеет отношение к отдельным индивидам, т.е. имеет личный характер. К такого рода информации относятся, например, сведения о регистрации автомобилей, получении кредитов, медицинские данные и проч. Эти сведения могут запрашиваться в целях маркетинга, для проведения исследований и т.п. Возможный конфликт между правом на информацию и правом на неприкосновенность частной жизни признается практически во всех национальных законах о доступе к информации госсектора.

Директива Европарламента и Совета Европы от 24 октября 1995 г. (95/46/ЕС) не рассматривает эти два права как несовместимые и предлагает несколько принципов

защиты личных данных. Так, в ней содержится требование сбора этих данных исключительно в конкретно определенных и не противоречащих закону целях и запрещение их повторной обработки в целях, несовместимых с первоначально обозначенными (ст.6). Во-вторых, определяются более строгие правила допуска к некоторым категориям "деликатных" данных (ст.8). В-третьих, субъект информации должен информироваться о получателе или категории получателей информации (ст.10,11). В-четвертых, директива требует особо внимательно относиться к передаче личной информации третьим странам, в которых недостаточен уровень защиты данных.

Вопрос: Какого рода деятельность государственного сектора требует особого внимания с позиций соблюдения равновесия между правом на информацию и правом на неприкосновенность частной жизни?

10. Должны ли мы знать, к какой информации мы имеем право доступа?

Отдельные граждане и коммерческие пользователи информации госсектора могут легче осуществлять право доступа, если они знают "какого рода документы (или информация) существует и где ее искать".

Вопрос: Должен ли государственный сектор быть обязан по закону регулярно обновлять и публиковать справочники по информационным ресурсам или же достаточно просто поощрять эту деятельность на уровне Европейского союза ?

11. Существуют ли исключения в праве на доступ?

Конечно, это - риторический вопрос. Все национальные законы и Директива об экологической информации предусматривают такие исключения. Для упрощения они могут быть отнесены к четырем категориям:

a) исключения в интересах государства (государственная тайна, общественный порядок, экономические интересы, международные отношения и т.д.)

b) исключения в интересах третьих сторон (неприкосновенность частной жизни, интеллектуальная собственность, коммерческая тайна и т.д.);

c) исключения в целях защиты процесса принятия решений (предварительная информация или сведения "для внутреннего пользования");

d) исключения для избежания ненужных трудовых затрат соответствующей администрации (например, если информация уже была опубликована).

Вопрос: Должен ли быть установлен общий минимум, предоставляющий государствам-членам достаточную гибкость в определении исключений с учетом своих конкретных обстоятельства, или же нужна гармонизация положений об исключениях в праве на доступ?

12. Каковы юридические права защиты в случае отказа в доступе?

Положения об обжаловании в суд или административном обжаловании есть во всех национальных законах. В некоторых случаях, в зависимости от обстоятельств, жалоба может быть подана в административные органы на разных уровнях. В Швеции жалобы передаются государственному уполномоченному по рассмотрению жалоб, во Франции создана специальная комиссия и т.п.

Вопрос: Должны ли в государствах-членах Евросоюза существовать специальные

органы для обеспечения соблюдения законов о доступе к информации госсектора и обмена опытом в этой области?

13. Как решать вопросы ответственности?

Вопросы ответственности на уровне Европейского союза пока что регулируются директивой Совета Европы 85/374/ЕЭС от 25.07.85. относительно ответственности за недоброкачественные продукты. Эта директива почти не имеет отношения к информационным продуктам (и совсем не имеет отношения к информационным услугам), поскольку касается материального ущерба, в частности ущерба по причине смерти или травм, а также в связи с уничтожением любого имущества на сумму свыше 500 ЭКЮ. Это положение может относиться к медицинской информации, использование которой может привести к летальному исходу или вредным последствиям для здоровья.

Вопросы ответственности не отражены в национальных законах о доступе к информации государственного сектора, равно как в отдельных законах об ответственности не рассматриваются информационные услуги.

На сессии Консультативного юридического комитета Европейской комиссии 29-30 апреля 1993 г. была принята рекомендация принять меры к разработке принципов ответственности поставщиков и пользователей информации.

14. Являются ли универсальные службы информации государственного сектора целесообразным решением проблемы на будущее?

Информационные продукты и услуги, создаваемые с помощью инвестиций и ноу-хау частного сектора на основе информации государственного сектора, должны соответствовать следующим требованиям:

- для государственного сектора - служить средством эффективного функционирования на пользу общества, в значительной степени способствовать экономическому росту и занятости и создавать возможности уменьшения бюджетного дефицита;
- для частного сектора - предоставлять возможность создания Дополнительных рабочих мест, новых инвестиций и прибыли;
- для граждан - облегчить доступ к информации и повысить ее качество, что должно положительно отразиться на использовании гражданских прав и обязанностей в профессиональной и частной жизни.

В июне 1995 г. на семинаре Европейской комиссии по информации государственного сектора было предложено реализовать идею универсальной службы в отношении этой информации. Основной аргумент в пользу этого предложения состоял в том, что поскольку информация госсектора является важным фактором развития мультимедийного рынка информации, она должна предоставляться поставщикам информации в соответствии с правилами свободной конкуренции, но в то же время в отдельных случаях она представляет жизненный интерес для всех граждан в информационном обществе и поэтому определенный минимум информационного обслуживания должен предоставляться всем гражданам по доступным ценам.

Из этого следует, что:

- необходимо четко и динамично определить содержание информационного обслуживания по таким показателям как количество, качество, географические и демографические рамки;

- необходимо обеспечить соблюдение правил свободной конкуренции, при которой к изучению возможностей универсального обслуживания была бы привлечена частная компания.

При этом должны быть рассмотрены следующие вопросы:

- a) Каково должно быть содержание универсальной службы информации госсектора?
- b) Кто и как определяет содержание универсальной службы информации госсектора?
- c) Кто будет осуществлять универсальное обслуживание информацией госсектора?
- d) Каковы условия пользования информационными услугами?

Европейская комиссия будет благодарна за комментарии по затронутым вопросам.