

Заключение ООО «ЯНДЕКС» на проект Федерального закона № 804132-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Законопроект)

Согласно пояснительной записке к Законопроекту, он разработан в целях создания механизма, ограничивающего распространение в информационно-телекоммуникационной сети Интернет ссылок на информацию о гражданине, которая является недостоверной, неактуальной или распространяемой с нарушением законодательства. Законопроект, однако, содержит в себе явные противоречия с действующим законодательством, включая Конституцию Российской Федерации, а также противоречия со сложившейся судебной практикой, поскольку необоснованно и непропорционально ограничивает права граждан на поиск и доступ к информации, а также возлагает на коммерческие организации несвойственные им функции правоприменительных органов. Кроме того, Законопроект не учитывает технических особенностей распространения информации в сети Интернет и особенностей функционирования поисковых систем.

1. Законопроект нарушает конституционное право граждан на поиск и получение информации. Если Законопроект будет принят, поиск большого массива общественно значимой, а также достоверной информации будет затруднен.

Согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации каждому в Российской Федерации гарантируется свобода мысли и слова, право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ст. 29 Конституции Российской Федерации). Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и информатизации» также предусматривает право граждан на поиск и получение любой информации в любых формах и из любых источников (ст. 8 закона). Согласно ст. 55 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Аналогичные выводы содержатся в решениях Европейского суда по правам человека, юрисдикция которого распространяется на Российскую Федерацию (решение суда в делах Лингенс (Lingens) против Австрии, Кастеллс (Castells) против Испании).

Цели, поставленные авторами Законопроекта, не позволяют обосновать ограничение прав и свобод человека и гражданина, гарантированных Конституцией РФ, в той степени, в которой это предусмотрено Законопроектом. В вводимых Законопроектом ограничениях присутствует явный дисбаланс между частными и общественными интересами. Необходимость поиска и получения информации во многих случаях обоснована общественным интересом поиска и доступа к информации о деятельности лиц, которые играют важную роль в публичной жизни.

Кроме того, нередко получение информации о конкретных лицах является необходимым условием для обеспечения безопасности, жизни, здоровья и благополучия людей и их близких (например, для граждан может быть важна информация о врачах, которые их лечат, или об адвокатах, которые оказывают им услуги, и т.п.). Принятие Законопроекта приведет к тому, что поиск и доступ к большому объему общественно значимой информации может быть затруднен со ссылкой на защиту частных интересов. Такой подход в том числе не соответствует и европейской практике, на которую ссылаются авторы Законопроекта, где применяется принцип, в соответствии с которым ссылки на общественно значимую информацию не могут быть удалены из поисковых систем. Необходимость соблюдения баланса между частными и публичными интересами в рамках реализации свободы слова также подчеркивалась и в Российской Федерации. Так, например, пленум Верховного суда Российской Федерации в своем постановлении от 24.02.2005 г. № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» указал, что судам следует иметь в виду, что в соответствии со статьями 3 и 4 Декларации о свободе политической дискуссии в СМИ, принятой 12.02.2004 г. на 872-м заседании Комитета Министров Совета Европы, политические деятели, стремящиеся заручиться общественным мнением, тем самым соглашаются стать объектом общественной политической дискуссии и критики в СМИ. Государственные должностные лица могут быть подвергнуты критике в СМИ в отношении того, как они исполняют свои обязанности, поскольку это необходимо для обеспечения гласного и ответственного исполнения ими своих полномочий.

Действующее законодательство также не предполагает возможности ограничения поиска и доступа к достоверной информации, что предлагается Законопроектом. Фактически Законопроект предоставляет возможность ограничить поиск и доступ к информации о любом событии, случившемся в прошлом, что прямо противоречит конституционному праву на поиск и получение информации.

Кроме того, необходимо отметить, что действующее законодательство уже содержит все необходимые инструменты для предотвращения распространения недостоверной информации в сети Интернет. Так, 09.07.2013 г. Конституционным судом Российской Федерации было принято постановление № 18-П в связи с жалобой гражданина Е.В. Крылова. Данное постановление содержит в себе общие принципы и основания для удаления несоответствующей действительности информации, размещенной в сети Интернет. На основании указанного постановления в действующее законодательство были внесены необходимые изменения, в том числе были внесены изменения в ст. 152 Гражданского кодекса Российской Федерации, которая устанавливает возможность для граждан требовать удаления информации, порочащей честь, достоинство и деловую репутацию из сети Интернет, а также требовать опровержения указанных сведений способом, обеспечивающим доведение опровержения до пользователей сети Интернет.

Также действующее законодательство содержит в себе такую категорию информации как персональные данные, распространение которых без надлежащих правовых оснований запрещено. В законодательстве содержатся инструменты, необходимые для борьбы с незаконным распространением персональных данных, в том числе в сети Интернет. В

частности, полномочия по борьбе с незаконным распространением персональных данных отнесены к компетенции Роскомнадзора.

Законопроект также не касается вопроса о том, по каким поисковым запросам должен быть прекращен показ ссылок. Исходя из буквального толкования Законопроекта, прекращение показа ссылок должно происходить по всем поисковым запросам, что прямо противоречит праву граждан на поиск информации, т.к. граждане могут быть лишены возможности получения необходимой им информации в случае, когда их поисковые запросы не касаются конкретного лица. Европейская правоприменительная практика, на которую ссылаются авторы Законопроекта, при этом исходит из того, что показ ссылок должен быть прекращен только по поисковым запросам, которые содержат имя конкретного гражданина.

2. Законопроект возлагает на операторов поисковых систем, которые являются коммерческими организациями, несвойственные им функции.

Законопроект предусматривает обязанность операторов поисковых систем прекращать выдачу ссылок на недостоверную или неактуальную информацию о гражданине, либо на информацию, распространяемую с нарушением законодательства. Законопроект возлагает на операторов поисковых систем функции правоприменительного органа, т.к. из текста Законопроекта следует, что операторы поисковых систем должны будут самостоятельно оценивать достоверность, актуальность и соответствие законодательству информации, размещенной в сети Интернет, что фактически невозможно, т.к. операторы поисковых систем не обладают ни достаточной информацией, ни компетенцией для принятия таких решений, при этом это также противоречит законодательству и сложившейся правоприменительной практике, т.к. операторы поисковых систем, будучи, коммерческими организациями, не наделены полномочиями по установлению и проверке юридически значимых фактов.

Так, Законопроект противоречит постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 09.07.2013 г. № 18-П, которое было указано выше, а также изменениям, которые были внесены в законодательство в связи с принятием указанного постановления, согласно которым обязанность удаления информации, размещенной в сети Интернет, возникает только после признания судом такой информации несоответствующей действительности.

Таким образом, возложение на операторов поисковых систем функций правоприменительных органов недопустимо. Решения о признании той или иной информации недостоверной, неактуальной или несоответствующей закону должны приниматься уполномоченным органом: судом либо иным правоприменительным органом, например, Роскомнадзором. Действующее законодательство уже содержит примеры принятия решений по ограничению доступа к информации в сети Интернет государственными органами. Так, Роскомнадзор занимается ведением Единого реестра доменных имен, указателей страниц сайтов в сети Интернет и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети Интернет, содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено. Еще одним примером может служить процедура ограничения доступа к информации,

распространяемой с нарушением авторских и (или) смежных прав, применяемая Московским городским судом.

Кроме того, административные штрафы, введение которых предусмотрено другим законопроектом, являются некорректным способом регулирования исключительно частных отношений. Угроза крупного штрафа за отказ прекратить выдачу ссылок при наличии обоснованных сомнений в оценке достоверности или актуальности информации ориентирует операторов поисковых систем на необходимость удаления ссылок для снижения риска привлечения к административной ответственности, даже если такие ссылки указывают на достоверную и актуальную информацию, в поиске и доступе к которой существует важный общественный интерес. Такие споры должны разрешаться судом в рамках рассмотрения иска гражданина. Более того, взыскание административных штрафов с иностранных операторов поисковых систем является затруднительным, поэтому указанные меры по привлечению к административной ответственности будут фактически иметь эффект только в отношении тех операторов поисковых систем, которые зарегистрированы в РФ.

3. Техническая реализация Законопроекта невозможна, т.к. Законопроект не учитывает технических особенностей распространения информации в сети Интернет и особенностей функционирования поисковых систем.

Законопроект позволяет гражданам в требованиях к операторам поисковых систем о прекращении выдачи ссылок указывать не конкретный указатель страницы сайта в сети Интернет, а доменное имя и (или) сетевой адрес сайта в сети Интернет с указанием информации, выдача ссылок на которую подлежит прекращению (например, ФИО гражданина). Данное положение требует от операторов поисковых систем самостоятельного поиска указанной информации на сайтах третьих лиц, сопоставления такой информации с данными направленного заявления и, фактически, означает премодерацию поисковой выдачи, что попросту парализует работу поисковых систем, а также позволит необоснованно привлекать операторов поисковых систем к ответственности.

4. Законопроект открывает возможности для злоупотреблений, в том числе для борьбы с конкурентами.

Как сказано выше, Законопроект, фактически, позволяет по одному ничем не подкрепленному требованию прекратить выдачу ссылок в поисковой системе на широкий круг сайтов, преследуя при этом в том числе коммерческие или иные цели, не имеющие отношения к защите своих личных прав.

Кроме того, требования Законопроекта о том, что операторы поисковых систем обязаны прекращать выдачу ссылок по заявлениям граждан, учитывая то, что у операторов поисковых систем, фактически, нет возможностей для оценки обоснованности заявлений, могут привести к радикальному ухудшению качества поиска в Интернете, т.к. согласно Законопроекту, можно будет убрать ссылки на большой массив достоверной, общественно значимой и интересующей пользователей информации.

Также Законопроект дает возможность гражданам обращаться не ко всем операторам поисковых систем, а выборочно, что может поставить в неконкурентное положение операторов более крупных поисковых систем, т.к. подавляющее количество заявлений граждан будет поступать именно к крупным поисковикам, что может привести к оттоку пользователей вследствие ухудшения качества результатов поиска. Также крайне неоднозначным является вопрос о возможности применения положений Законопроекта к зарубежным операторам поисковых систем. Может сложиться ситуация, при которой российские операторы поисковых системы будут массово прекращать выдачу ссылок на различную информацию, а их зарубежные конкуренты делать этого не будут, что приведет к неминуемому оттоку пользователей к зарубежным поисковым системам.

Таким образом, явным недостатком Законопроекта является отсутствие фильтра в виде государственного органа, который мог бы проверять обоснованность требований граждан, что позволило бы уменьшить потери в качестве поиска, а также отсутствие процедуры, при которой обязанность удалять те или иные ссылки возникала бы у всех операторов поисковых систем, независимо от юрисдикции их регистрации.

5. Определения, которые используются в Законопроекте, являются некорректными.

Определения, которыми согласно Законопроекту предполагается дополнить законодательство, являются некорректными. Так, например, определение поисковой системы, предложенное Законопроектом, не соответствует техническим особенностям функционирования поисковых систем. Определение является слишком широким и позволяет считать поисковой системой любой сайт в сети Интернет, имеющий функцию поиска по информации, размещенной на сайте.

Некорректным является также понятие ссылки, которое предлагается Законопроектом. Из предложенного определения можно предположить, что ссылки в сети Интернет могут содержаться только в поисковых системах.

6. Предлагаемая концепция и формулировки Законопроекта также существенно отличаются от европейской правоприменительной практики, изложенной в решении Европейского суда справедливости.

Право на забвение обычно связывают с решением Суда Европейского союза в деле Google Spain, Google Inc. v AEPD, González (C-131/12).

Решение не вводит общее «право на забвение». Вместо этого решение в деле C-131/12 обязывает операторов поисковых сервисов удалять из результатов поиска по запросу имени определённого субъекта персональных данных ссылки на страницы сторонних сайтов, которые содержат «некорректную, нерелевантную или более не релевантную, или излишнюю» информацию о данном субъекте персональных данных. При этом оператор поискового сервиса не обязан удалять ссылки в том случае, если их удаление нарушит имеющий приоритет общественный интерес в доступе к данной информации, в частности, из-за роли, которую субъект персональных данных играет в общественной жизни. Обязанность операторов поисковых сервисов по удалению ссылок распространяется только на результаты

поиска, сформированные в ответ на запрос имени субъекта персональных данных, поскольку, по мнению Суда Европейского союза, запрос имени субъекта персональных данных позволяет получить доступ к структурированному обзору информации, которая имеет отношение к субъекту персональных данных.

При всей неоднозначности и непроработанности указанного механизма, именно он лег в основу Законопроекта, однако, следует обратить внимание, что авторы не учли его существенных особенностей, что делает Законопроект еще более спорным, а именно:

- 1) В решении по делу С-131/12 суд интерпретировал законодательство Европейского союза о персональных данных. Однако законопроект, внесённый в Государственную думу РФ, не содержит ссылок на законодательство о персональных данных. Более того, законопроект предусматривает возможность удаления информации, относящейся не только к лицам, но и к событиям.
- 2) В своём решении Суд Европейского суда обязал оператора поискового сервиса удалять ссылки только из результатов поиска по имени субъекта персональных данных. Операторы поисковых сервисов не обязаны удалять ссылки из результатов поиска по другим запросам. Законопроект, внесённый в Государственную думу, не содержит такого ограничения.
- 3) Суд Европейского союза обязал операторов поисковых сервисов внимательно подходить к каждому случаю удаления ссылки из результатов поиска, оценивая возможность непропорционального ограничения общественного интереса в доступе к информации. Напротив, предложенный Законопроект не предусматривает указание лицом, требующим удаление информации, конкретных ссылок, которые должны быть удалены из результатов поиска. Законопроект фактически обязывает операторов поисковых систем самостоятельно искать ссылки по любым запросам, которые могут относиться к лицу, которое потребовало удаление информации. Кроме того, Законопроект не предоставляет оператору поискового сервиса возможности отказаться от удаления ссылок при существовании общественного интереса в доступе к информации (в том числе, если лицо, требующее удаление информации о себе, играет важную роль в общественной жизни).

Необходимо отметить, что решение в деле С-131/12 является объектом критики. Так, например, Палата лордов Великобритании провела собственное исследование решения суда и назвала его «неработающим, неразумным и неправильным». Также необходимо учитывать, что в Европейском союзе готовится масштабная реформа законодательства о персональных данных. В результате данной реформы ожидается принятие Общего регламента о персональных данных, который заменит собой текущее законодательство о персональных данных Европейского союза. В первоначальном проекте Общего регламента было включено право на забвение. В дальнейшем право на забвение было заменено на «право на удаление». Конкретные условия реализации данного права ещё могут быть изменены. Существует вероятность того, что с принятием Общего регламента о персональных данных решение суда Европейского союза в деле С-131/12 перестанет быть актуальным (поскольку оно было вынесено на основе законодательства, действовавшего на момент принятия решения).