

КОМИТЕТ МИНИСТРОВ СОВЕТА ЕВРОПЫ

**РЕКОМЕНДАЦИЯ N CM/Rec(2016)5
КОМИТЕТА МИНИСТРОВ СОВЕТА ЕВРОПЫ ГОСУДАРСТВАМ-ЧЛЕНАМ
"О СВОБОДЕ В ИНТЕРНЕТЕ" <*>**

(13 апреля 2016 года)

<*> Перевод с английского к.ю.н. Н.В. Прусаковой.

<*> При принятии настоящей рекомендации постоянный представитель Российской Федерации в Совете Европы указал, что в соответствии со статьей 10.2с Процессуальных правил проведения заседаний заместителей министров вопрос об исполнении рекомендации в отношении методологии применения на внутригосударственном уровне остается на усмотрении властей Российской Федерации.

1. Европейская [Конвенция](#) о защите прав человека и основных свобод (ETS N 5, далее - Конвенция) применима как оффлайн, так и онлайн. На государства - члены Совета Европы возложена негативная обязанность соблюдать, охранять и обеспечивать права человека и основные свободы в Интернете.

2. Интернет-свобода понимается как осуществление в Интернете прав человека и основных свобод, а также их защита в соответствии с [Конвенцией](#) и Международным [пактом](#) о гражданских и политических правах. Государства - члены Совета Европы должны продемонстрировать активную позицию при применении [Конвенции](#) и других требований Совета Европы в отношении Интернета. Понимание интернет-свободы должно быть всеобъемлющим и четко основываться на этих требованиях.

3. Правила управления Интернетом, внутригосударственные, региональные и общемировые, должны опираться на это понимание интернет-свободы. Государства имеют права и несут обязанности в отношении международной интернет-политики. При осуществлении своих суверенных прав государства в соответствии с международными нормами должны воздерживаться от любых действий, наносящих прямой или косвенный вред физическим и юридическим лицам, находящимся под их юрисдикцией или вне ее пределов. Любое внутригосударственное решение или действие по ограничению прав человека и основных свобод в Интернете должно соответствовать международным обязательствам и, в частности, быть предусмотрено законом. Оно необходимо в демократическом обществе, должно полностью соответствовать принципам пропорциональности и гарантировать доступ к средствам правовой защиты, а также предоставлять гарантии права быть выслушанным и права на обжалование в установленном порядке.

4. В качестве составного элемента их обязательств по обеспечению каждому, находящемуся под их юрисдикцией, прав и свобод, предусмотренных [Конвенцией](#), государства должны создавать соответствующие условия для развития интернет-свободы. С этой целью государствам рекомендуется проводить на внутригосударственном уровне регулярную оценку условий интернет-свободы с целью

принятия необходимых правовых, экономических и политических мер для ее обеспечения и развития. Такая оценка способствует лучшему пониманию применения [Конвенции](#) к Интернету в государствах-членах и ее применению государственными органами.

5. [Конвенция](#) и другие документы Совета Европы определяют отправные точки и критерии для внутригосударственной оценки интернет-свободы. Как аналитические рамки для оценки применения стандартов защиты прав человека в Интернете, так и справочная информация по развитию международной политики и международных подходов к области Интернета могут рассматриваться в качестве показателей, которыми руководствуются государства и которые помогают им выявить существующие и потенциальные препятствия для интернет-свободы.

6. Совет Европы должен играть ключевую роль при обеспечении интернет-свободы в Европе и мире. Основываясь на внутригосударственной оценке государств-членов, Совет Европы может следить за развитием правил регулирования и другими изменениями в государствах-членах и составлять регулярные обзоры об изменениях в области интернет-свободы в Европе. Это станет хорошей основой для дальнейшего развития политики Совета Европы в области Интернета.

7. Комитет министров Совета Европы в соответствии со [статьей 15.b](#) Статута Совета Европы рекомендует государствам-членам:

- проводить периодическую оценку уровня соблюдения и применения прав человека и основных свобод в области Интернета, используя показатели, перечисленные в приложении к настоящей рекомендации, с целью разработки внутригосударственных отчетов в случае необходимости;

- обеспечивать участие всех заинтересованных лиц из частного сектора, гражданского общества, научного сообщества и технических специалистов, в их соответствующей роли, в оценке состояния интернет-свободы и составлении внутригосударственных отчетов;

- рассмотреть возможность добровольного обмена с Советом Европы информацией и внутригосударственными отчетами по вопросам интернет-свободы;

- руководствоваться и развивать эти показатели, участвуя в международном диалоге и разработке международной политики в области интернет-свободы;

- принимать надлежащие меры по применению Руководящих принципов ООН о бизнесе и правах человека: реализация рамочной программы "Охрана, соблюдение, средства защиты".

Приложение
к Рекомендации N CM/REC (2016) <*>

ПОКАЗАТЕЛИ ИНТЕРНЕТ-СВОБОДЫ

Интернет-свобода понимается как осуществление в Интернете прав человека и основных свобод, а также их защита в соответствии с [Конвенцией](#). Показатели интернет-свободы сконцентрированы на праве на свободу выражения мнения, праве на свободу собраний и объединений, праве на личную и семейную жизнь, а также на праве на эффективное средство правовой защиты. Они построены на установленных требованиях к защите прав человека и механизмах ее осуществления. При

всеобъемлющем подходе к обеспечению интернет-свободы учитываются все показатели, поскольку они направлены на обеспечение руководства при проведении качественной объективной оценки и составлении отчетов о состоянии интернет-свободы в государствах - членах Совета Европы. Они не предназначены для установления каких-либо уровней интернет-свободы или для сравнения стран.

1. БЛАГОПРИЯТНЫЕ УСЛОВИЯ ДЛЯ ИНТЕРНЕТ-СВОБОДЫ

1.1. Защита прав человека и основных свобод в Интернете в соответствии с [Конвенцией](#) гарантирована законом.

1.2. Любое вмешательство государства в осуществление прав человека и основных свобод в Интернете соответствует [Конвенции](#).

1.3. Законодательство и политика государств в отношении Интернета на стадии проекта проходит оценку с точки зрения влияния их реализации на осуществление прав человека и основных свобод.

1.4. Законодательство и политика государств в отношении Интернета разрабатываются государственными органами в ходе прозрачного процесса, обеспечивающего участие всех заинтересованных лиц, включая частный сектор, гражданское общество, научное и техническое сообщества.

1.5. Любой государственный орган, обладающий властными и иными полномочиями в отношении Интернета, осуществляет свою деятельность вне политического или коммерческого вмешательства, открыто и способом, направленным на обеспечение интернет-свободы.

1.6. Государство защищает частных лиц от преступлений в Интернете через систему уголовного правосудия и другие меры. В случае, когда такие меры затрагивают право на личную жизнь, право на свободу выражения мнения или право на свободу мирных собраний и объединений, государствами предусмотрены условия и гарантии против их нарушения. Указанные меры соответствуют [статьям 8, 10 и 11](#) Конвенции. В частности, они предусмотрены законом, который является доступным, четким, ясным и предсказуемым, преследует законную цель, является необходимым и пропорциональным в демократическом обществе и обеспечивается эффективными средствами правовой защиты.

1.7. Государство разрабатывает свою политику и принимает меры по применению Руководящих принципов ООН о бизнесе и правах человека: реализация рамочной программы "Охрана, соблюдение, средства защиты".

1.8. Государство разрабатывает для своих пользователей программы развития медиа- и цифровой грамотности в целях обеспечения их способности принимать информированные решения, а также соблюдать права и свободы других лиц. Оно обеспечивает доступ и использование образовательного, культурного, научного, учебного и иного контента.

2. ПРАВО НА СВОБОДУ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ

2.1. Свобода доступа к Интернету

2.1.1. Интернет доступен физически и финансово для всех групп населения без какой-либо дискриминации.

2.1.2. Общество имеет доступ к Интернету через оборудование, предоставляемое публичными властями (точки доступа в Интернет), образовательными учреждениями и частными компаниями

(универсальная общественная услуга).

2.1.3. Государство принимает разумные меры по обеспечению доступа к Интернету неимущим гражданам, лицам, проживающим в сельской местности или удаленных районах, а также лицам с особыми потребностями, такими как лица с ограниченными возможностями.

2.1.4. Не существует каких-либо общенациональных ограничений для доступа к Интернету, за исключением предусмотренных [статьей 10](#) Конвенции.

2.1.5. Государство признает законодательно и на практике, что отключение граждан от Интернета, как правило, является непропорциональным ограничением права на свободу выражения мнения.

2.1.6. Любые ограничения доступа к Интернету, включая ограничения в исправительных учреждениях, соответствуют требованиям [статьи 10](#) Конвенции о законности и пропорциональности ограничений свободы выражения мнения и позитивной обязанности государства охранять право на свободу выражения мнения.

2.1.7. Перед применением ограничительных мер в области Интернета суд или независимый административный орган определяет, что отключение Интернета является наименьшей ограничительной мерой для достижения законной цели. Этими органами регулярно проводится оценка дальнейшей необходимости в применении ограничительных мер. Эти условия не применимы к случаям неоплаты пользователями интернет-услуг.

2.1.8. В случаях применения ограничительных мер заинтересованное лицо имеет право на рассмотрение его дела судом или независимым административным органом, решения которых подлежат судебному контролю в соответствии со [статьей 6](#) Конвенции.

2.2. Свобода выражения мнения и право на получение и передачу информации

2.2.1. Любые меры, предпринимаемые государственными органами или частными лицами, по блокированию или ограничению доступа к интернет-платформам (общественным СМИ, социальным сетям, благам и иным веб-сайтам) или информационным и коммуникационным технологическим средствам (мгновенные сообщения и иные приложения), или любой запрос со стороны государственного органа на принятие таких мер соответствует требованиям [статьи 10](#) Конвенции о законности и пропорциональности подобных ограничений.

2.2.2. Любые меры, предпринимаемые государственными органами или частными лицами, для блокировки, установления фильтров или изъятия интернет-контента, или любые запросы государственных органов о применении этих мер соответствуют требованиям [статьи 10](#) Конвенции о законности и пропорциональности таких ограничений.

2.2.3. Провайдеры интернет-услуг, как правило, предоставляют трафик на равных условиях без какой-либо дискриминации на основании типа пользователя, получателя, содержания, применения, вида услуги или устройства. Меры по управлению интернет-трафиком являются прозрачными, необходимыми и пропорциональными для обеспечения важнейших общественных интересов в соответствии со [статьей 10](#) Конвенции.

2.2.4. Интернет-пользователи и иные заинтересованные стороны имеют доступ к суду в соответствии со [статьей 6](#) Конвенции в отношении любых действий по ограничению их доступа в Интернет или возможности получать и передавать контент или информацию.

2.2.5. Государство своевременно и надлежащим образом предоставляет обществу информацию об ограничениях на свободу получать и передавать информацию путем указания заблокированных веб-сайтов или веб-сайтов, откуда была изъята информация, включая указание правовых оснований, необходимость и обоснование таких ограничений, наличие судебного решения и права на обжалование.

2.3. Свобода прессы

2.3.1. Редакторская независимость средств массовой информации, функционирующих в Интернете, гарантируется законом, политически и на практике. Средства массовой информации не подвергаются давлению с целью включения или исключения конкретной информации из сообщений или для выполнения отдельных редакторских указаний.

2.3.2. Средства массовой информации не обязаны получать разрешение или лицензию от правительства или государственных органов, помимо регистрации предпринимательской деятельности, в целях получения права функционировать в Интернете или блогах.

2.3.3. Журналисты и другие работники прессы, использующие Интернет, не подвергаются угрозам или притеснению со стороны государства. Они не принуждаются к самоцензуре из страха наказания, нападения или преследования.

2.3.4. Конфиденциальность источников информации для журналистов и других работников прессы охраняется законом и соблюдается на практике.

2.3.5. Веб-сайты средств массовой информации и веб-сайты новостных агентств не подвергаются кибератакам или иным действиям, препятствующим их функционированию (отказ от нападения на серверы).

2.3.6. Проводятся незамедлительные и эффективные расследования по факту угроз или преступлений против журналистов и других работников прессы. Отсутствует атмосфера безнаказанности.

2.4. Законность и пропорциональность ограничений

2.4.1. Любое ограничение права на свободу выражения мнения в Интернете соответствует требованиям [статьи 10](#) Конвенции, а именно оно:

- предусмотрено законом, который является доступным, четким, недвусмысленным и достаточно точным для того, чтобы граждане могли регулировать свое поведение. Закон обеспечивает строгий контроль за пределами ограничений и эффективный судебный контроль для предупреждения случаев превышения полномочий. В законе с достаточной ясностью указаны пределы дискреционных полномочий государственных органов в отношении применения ограничений и способов исполнения таких решений;

- преследует законные цели, исчерпывающий перечень которых содержится в [статье 10](#) Конвенции;

- является необходимым в демократическом обществе и пропорциональным преследуемой законной цели. Существует неотложная общественная потребность в ограничении, которое применяется на основании решения суда или независимого административного органа, открытого для судебного контроля. Решение должно быть целенаправленным и конкретным. Оно также должно быть

основано на оценке эффективности ограничения и рисков чрезмерного ограничения. При проведении такой оценки следует определить, ведет ли ограничение к установлению непропорционального запрета на доступ к интернет-контенту или особым видам контента, и является ли оно минимальной ограничительной мерой, доступной для достижения преследуемой законной цели.

2.4.2. Государство не должно предусматривать в своем законодательстве необоснованные ограничения на свободу выражения мнения в Интернете. Законодательство о клевете является конкретным и узко определенным по сфере применения. Оно не препятствует проведению общественных дебатов или критике государственных органов и не предполагает наложение чрезмерного штрафа или непропорциональных сумм компенсации и судебных расходов. Строгие меры наказания, такие как тюремное заключение, применяются только в случаях серьезного нарушения основных прав других лиц, например, в случаях призыва к жестокости или высказывания ненависти.

2.4.3. Законодательство о выражении ненависти или охране общественного порядка, общественной нравственности, интересов несовершеннолетних, государственной безопасности, а также охране государственной тайны или защите данных не применяется способом, препятствующим общественным дебатам. Такое законодательство налагает ограничения на свободу выражения мнения лишь при наличии необходимости защиты общественных интересов, определяется как можно более узко для обеспечения общественных интересов и включает пропорциональные санкции.

3. ПРАВО НА СВОБОДУ МИРНЫХ СОБРАНИЙ И ОБЪЕДИНЕНИЙ

3.1. Граждане свободны в использовании интернет-платформ, таких как общественные средства массовой информации и другие информационные технологии, в объединении друг с другом, образовании объединений, определении целей этих объединений, создании профсоюзов, а также осуществлении деятельности в рамках, предусмотренных законом, соответствующим международным требованиям.

3.2. Объединения граждан свободны в использовании Интернета в целях осуществления их права на свободу выражения мнения и участия в политических и общественных дебатах.

3.3. Граждане свободны в использовании интернет-платформ, таких как общественные средства массовой информации и другие информационные коммуникационные технологии, в целях самоорганизации для участия в мирных собраниях.

3.4. Государственные меры, применяемые в рамках реализации права на мирные собрания, которые ведут к остановке или ограничению функционирования интернет-платформ, таких как общественные средства массовой информации и другие информационные технологии, соответствуют [статье 11](#) Конвенции.

3.5. Любое ограничение права на свободу мирных собраний и права на свободу объединений в отношении Интернета соответствует [статье 11](#) Конвенции, а именно оно:

- предусмотрено законом, который является доступным, четким, недвусмысленным и достаточно точным для того, чтобы граждане могли регулировать свое поведение;

- преследует законные цели, исчерпывающий перечень которых содержится в [статье 11](#) Конвенции;

- является необходимым в демократическом обществе и пропорциональным преследуемой законной цели. Существует неотложная общественная потребность в ограничении. Соблюден справедливый баланс между осуществлением права на свободу собраний и свободу объединений и

интересами общества в целом. Если для достижения цели доступны менее строгие меры, то должны быть применены они. Ограничение толкуется и применяется узко и не касается самой сути права на свободу собраний и объединений.

4. ПРАВО НА ЛИЧНУЮ И СЕМЕЙНУЮ ЖИЗНЬ

4.1. Защита персональных данных

4.1.1. Право на личную и семейную жизнь гарантируется в соответствии со [статьей 8](#) Конвенции. Любое ограничение этого права преследует одну или более из законных целей, исчерпывающе перечисленных в [статье 8](#) Конвенции, является необходимым в демократическом обществе и пропорциональным преследуемой законной цели.

4.1.2. Закон гарантирует, что все персональные данные защищены в соответствии со [статьей 8](#) Конвенции и [Конвенцией](#) о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (ETS N 108) в государствах, ратифицировавших ее.

4.1.3. Персональные данные используются законно (с ясно выраженного согласия обладателя данных или на основании закона) для законных целей и не выходят за рамки достижения этих целей, точно и безопасно. Эти требования применимы также к созданию профиля (технике автоматической обработки персональных данных и использовании информации о физическом лице в целях установления, анализа и прогнозирования его предпочтений, поведения или отношения).

4.1.4. Граждане не подвергаются серьезно влияющим на них решениям, основанным исключительно на автоматической обработке данных без учета их мнения. Существуют эффективные способы, позволяющие гражданину получить по запросу информацию об обработке его персональных данных и ее причинах, возражать против обработки или отозвать свое согласие на обработку персональных данных или создание профиля. Для граждан существуют эффективные средства правовой защиты в случаях нарушения их прав. Правовые нормы о защите персональных данных предусматривают соответствующие гарантии доступа к информации и свободы выражения мнения.

4.1.5. Законодательство определяет обязанности государственных органов и частных организаций в отношении обработки персональных данных.

4.1.6. Контролирующие органы, действующие независимо и беспристрастно, обеспечивают соблюдение законодательства о защите персональных данных.

4.1.7. Государство не запрещает законодательно или на практике анонимность, использование псевдонимов, конфиденциальность частных сообщений или использование шифровальных технологий. Вмешательство в право на анонимность и конфиденциальность сообщений отвечает требованиям законности и пропорциональности [статьи 8](#) Конвенции.

4.2. Надзор

4.2.1. Надзорные меры, предпринимаемые государственными органами (такими как службы безопасности), соответствуют требованиям [статьи 8](#) Конвенции и открыты для эффективного, независимого и беспристрастного контроля.

4.2.2. Надзорные меры применяются в соответствии с законом, который является доступным, ясным, четким и недвусмысленным. Законодательство предусматривает наличие средств для осуществления дискреционных полномочий государственных органов и определяет с достаточной

четкостью и ясностью:

- характер нарушений, за которыми следует принятие надзорных мер;
- органы, ответственные за применение надзорных мер, пределы их дискриминационных полномочий и способ их осуществления с учетом законной цели применяемой меры;
- категории граждан, к которым применяются надзорные меры;
- сроки применения надзорных мер;
- порядок изучения, использования и хранения данных, полученных в ходе применения надзорных мер;
- меры предосторожности, применяемые при передаче данных, необходимых для осуществления надзорных мер, другим сторонам и меры по обеспечению безопасности передачи данных;
- условия уничтожения данных, полученных в ходе применения надзорных мер;
- органы, осуществляющие контроль за применением надзорных мер.

4.2.3. Надзорные меры преследуют законные цели, исчерпывающий перечень которых указан в [статье 8](#) Конвенции, являются необходимыми в демократическом обществе и пропорциональными преследуемой законной цели.

4.2.4. Надзорные меры применяются государственными органами напрямую или посредством/или в сотрудничестве с частными организациями, уполномоченными независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона, или другим государственным органом, независимым как от организаций, применяющих такие меры, так и от органов исполнительной власти.

4.2.5. Надзорные меры, применяемые государственными органами напрямую или посредством/или в сотрудничестве с частными организациями, не включают деятельность, которая ослабляет шифровальные системы или целостность коммуникационной инфраструктуры (например, оборудования и методов обеспечения секретности, информационных и коммуникационных систем).

4.2.6. Надзорные меры подлежат эффективному контролю со стороны судебных органов или другого органа, обеспечивающего гарантии беспристрастности и независимости от органов, применяющих надзорные меры, и органов исполнительной власти.

4.2.7. Законодательство гарантирует право надзорного органа на доступ ко всей информации, необходимой для осуществления его полномочий, независимо от уровня классификации информации. Доступ надзорного органа к информации распространяется на всю соответствующую информацию, хранящуюся в государственных органах, включая информацию, предоставляемую иностранными органами.

4.2.8. Надзорные органы осуществляют свои полномочия, включая поиск и классификацию информации и персональных данных, профессионально и строго для целей, указанных в законе, обеспечивая защиту информации от использования или разглашения для иных целей, вне пределов их полномочий.

4.2.9. Надзирающие органы при осуществлении своих полномочий обеспечивают строгое соответствие правам человека надзорных мер, включая меры, предпринимаемые в сотрудничестве с

зарубежными органами через обмен информации или совместные операции.

4.2.10. Судебные и надзорные органы обладают правом отмены надзорных мер в случаях, когда такие меры признаны незаконными, а также правом требовать уничтожения любой информации, полученной при применении этих мер.

4.2.11. Государственные органы, осуществляющие применение надзорных мер, а также надзорные органы не исключаются из сферы применения законодательства о свободе информации. Решения не предоставлять информацию принимаются на основании обстоятельств конкретного дела, они должны быть четко обоснованы и открыты для контроля со стороны независимого органа по защите информации и данных. Надзорные органы составляют информационные отчеты о своей оперативной деятельности и деятельности по расследованию, доступные общественности.

5. СРЕДСТВА ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ

5.1. Государство обеспечивает доступ граждан к судебным и административным процедурам, в ходе которых может быть принято беспристрастное решение по их жалобе на нарушение права человека онлайн в соответствии со [статьей 6](#) Конвенции.

5.2. Государство обеспечивает право на эффективное средство правовой защиты в соответствии со [статьей 13](#) Конвенции. Это включает эффективные внесудебные механизмы, административные и иные средства правовой защиты, такие как национальные правозащитные организации. Для граждан не существует каких-либо правовых, процессуальных, финансовых или иных практических препятствий в поиске эффективных средств правовой защиты.

5.3. Государство как первичное образование, несущее ответственность, предпринимает надлежащие меры против нарушения прав человека в области Интернета со стороны частных лиц и обеспечения доступа потерпевших к эффективным средствам правовой защиты.

5.4. Государство разрабатывает политику и меры для поощрения соблюдения частными лицами в их деятельности прав человека в области Интернета, в частности, путем разработки эффективных механизмов обжалования для незамедлительного непосредственного рассмотрения жалоб лиц, чьи права человека и фундаментальные свободы в области Интернета были нарушены. Такие механизмы являются законными (обеспечивают доверие к справедливому проведению процедуры обжалования), доступными (известны заинтересованным лицам, без препятствий к доступу), предсказуемыми (в установленные сроки предоставляется ясная и четкая информация о порядке на каждой стадии, разграничении видов процесса и возможного исхода, а также средствах контроля), объективными (разумный доступ к источникам информации, консультированию и необходимым экспертизам для обеспечения процесса обжалования), прозрачными (стороны получают информацию о ходе обжалования) и соответствующими [статье 13](#) Конвенции.