

---

## **Препоръка CM/Rec(2012)3 на Комитета на министрите до държавите членки относно защитата на човешките права при осъществяване на услуги на търсене в мрежата (search engines)**

---

### **Препоръка CM/Rec(2012)3**

#### **на Комитета на министрите до държавите членки относно защитата на човешките права при осъществяване на услуги на търсене в мрежата (search engines)**

*(Приета от Комитета на министрите на 4 април 2012 г. по време на 1139-та среща на представителите)*

### **Услугите на търсене в мрежата играят ключова роля в информационното общество**

» Услугите на търсене в мрежата дават възможност на публиката по целия свят да търси, получава и разпространява информация и идеи, както и друго съдържание с цел придобиване на знания, ангажиране в дебати и участие в демократичните процеси.

» Препоръка CM/Rec (2007)16 на Комитета на министрите до държавите членки относно мерките за насърчаване на обществената ценност на Интернет подчертава важността на достъпа до информация в мрежата и поставя ударението върху високата обществена стойност на Интернет и на другите информационни и комуникационни технологии (ИКТ) за ефективното упражняване на човешките права и на основните свободи от всички, лица които ги ползват. Комитетът на министрите е убеден, че услугите на търсене в мрежата са важни за превръщането на съдържанието в Интернет в достъпно и полезно за потребителите и затова смята, че е от съществено значение да се даде възможност на търсачките свободно да придвижват и индексират информацията, която е налична в мрежата и е предназначена за масовата публика.

» На закономерната загриженост поради препращането от страна на търсачките към съдържание, създадено от други, може да се отговори с подходящи регулативни рамки, съответстващи на изискванията за човешките права. Необходимо е и по-задълбочено обсъждане на степента, до която може да се прилага националното законодателство и на условията, при които това е възможно, вкл. и на авторското право, относно услугите на търсене в мрежата, както и на съответните обезщетения в случаи на нарушения.

### **Правата на човека и основните свободи могат да бъдат застрашени от функционирането на търсачките**

» Действията на търсачките могат да засегнат свободата на изразяване. Поради ролята им в улесняването на достъпа до информация те дори могат да имат по-голямо въздействие върху правото да се търси, получава и разпространява информация. По подобен начин дейността им дава отпечатък и върху правото на личен живот и защитата на личните данни. Подобни предизвикателства могат да възникнат между другото от различни фактори: от структурата на алгоритмите, от де-индексирането и/или от частичното използване на резултатите или от субективните резултати, от концентрацията на пазара или от липсата на прозрачност, както и поради процеса на подбор и подреждането на резултатите.

» Въздействието върху личния живот може да бъде последица от широкото присъствие на търсачките или от способността им да проникват в и да индексират съдържание, което макар и в публичното пространство, не е предназначено за осъществяване на масова комуникация или на масова комуникация като цяло, или е следствие от обработването на лични данни, или от периодите на запазване на такива данни. Нещо повече - търсачките създават нови видове лични данни като истории на индивидуалното търсене и профили на поведение.

» Необходимо е да се защитава и да се насърчават достъпът, разнообразието, необвързаното боравене с данни, сигурността и прозрачността в контекста на услугите на търсене. Съгласно Препоръка CM/Rec(2011)7 относно ново понятие за медиите трябва да се насърчават медийното възпитание и усвояването на умения, които позволяват на ползвателите да имат информиран достъп до най-голямото възможно разнообразие от информация, съдържание и услуги.

» Комитетът на министрите, съгласно условията на чл. 15.b от Статута на Съвета на Европа, препоръчва на държавите членки след консултации с частния сектор и с гражданското общество да разработят и да развиват последователно стратегии, за да защитават свободата на изразяване, достъпа до информация и други човешки права и основни свободи във връзка с услугите на търсене в мрежата в съответствие с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ETS No. 5, по-нататък наричана „Конвенцията“) и по-специално с чл.8 (право на уважение към личния и семейния живот) и с чл.10 (свобода на изразяване), както и с Конвенцията за защита на лицата при автоматично обработване на лични данни (ETS No. 108, по-нататък наричана „Конвенция No. 108“), като конкретно ангажират доставчиците на услуги на търсене в мрежата със следните действия:

- да увеличат прозрачността относно начина на предоставяне на достъпа до информация, за да осигурят достъп до информация и услуги, както и техния плурализъм и разнообразие и по-специално до критериите, чрез които са подбрани, степенувани или заличени резултатите от търсенето;
- да преразгледат степенуването и индексирането в процеса на търсене на съдържание, което въпреки че е в публичното пространство, не е предназначено за масова комуникация (или за масова комуникация като цяло). Това би могло да се отнася до изброяването на възможно най-ниско степенуваните резултати, така че да бъде постигнато равновесие между достъпността на въпросното съдържание и намеренията или желанията на неговия създател (например различни нива на достъпност до съдържание, което е публикувано с цел широко разпространение в сравнение със съдържание, което е просто налично в публичното пространство). Предварително зададените параметри трябва да се схващат по начин, като се има предвид посочената цел;
- да повишат прозрачността при събирането на лични данни и при излагането на законосъобразните цели, поради които са били обработвани;
- да дадат възможност на потребителите да имат безпрепятствен достъп до личните си данни, обработвани от доставчиците на услуги на търсене и където е уместно да могат да ги поправят или заличават;
- да разработят средства за намаляване на събирането и обработването на лични данни, включващи прилагането на ограничено време за запазването им, подходящ необратим начин за постигане на анонимност, както и средства за премахване на данните;
- да осигурят достъп до услугите си за хора с увреждания, като по този начин разширяват интегрирането им и пълноценното им участие в обществото.

» В допълнение държавите членки трябва:

- да осигурят наличието на подходящи правни гаранции, когато публично или частно лице получава достъп до личните данни на потребителите, като по този начин се обезпечи в пълна степен упражняването на правата и свободите, уредени в Конвенцията;
- да насърчават доставчиците на услуги на търсене в мрежата да отхвърлят резултатите при търсене само в съответствие с чл.10 ал.2 от Конвенцията; в този случай потребителят трябва да бъде информиран за източника на молбата за отхвърляне на резултатите при условие, че се спазва правото на личен живот и защитата на личните данни;
- да развиват медийната грамотност във връзка с функционирането на търсачките и по-специално във връзка с процесите на подбор, степенуване и отдаване на предимство на едни резултати от търсенето за сметка на други, както и относно въздействието на използването на търсачките върху личния живот на потребителите и защитата на личните им данни;
- да помислят да предложат на потребителите избор на търсачки и по-точно във връзка с резултатите от търсенето въз основа на критерии за обществената им ценност;
- да подпомагат създаването на прозрачни само- и съ-регулативни механизми за търсачки, по-специално във връзка с достъпа до съдържание, което е обявено за незаконно от съда или от друг компетентен орган, както и относно вредно съдържание, като имат предвид нормите на Съвета на Европа за свободата на изразяване и правото на справедлив процес;
- да вземат мерки по отношение на търсачките, които са в съответствие с целите, изложени в приложението на настоящата препоръка;
- да предоставят препоръката и приложението към нея на вниманието на всички заинтересовани държавни органи и частни лица.

## *Приложение към Препоръка CM/Rec(2012)3*

### **I. Как да се помогне на публиката да направи осведомен избор, когато използва търсачки**

#### *Контекст и предизвикателства*

» Търсачките играят решаваща роля като първа контактна точка в Интернет, когато се упражнява правото да се търси, и получава информация, мнения, факти и идеи, както и друг вид съдържание, вкл. и развлечения. Подобен достъп до информация е от основно значение за изграждането на лично мнение и за участието в социалния, политически, културния и икономическия живот. Търсачките са също важен портал за достъпа на гражданите до масмедииите в т.ч. електронни вестници и аудиовизуални медийни услуги.

» Съществува известно безпокойство, че потребителите са склонни да използват твърде ограничен брой известни търсачки. Това би могло да породви въпроси относно

достъпа до източниците на информация и тяхното разнообразие особено ако човек се замисли, че подреждането на информацията от търсачките не е нито изчерпателно, нито неутрално. В този смисъл съвсем неоправдано може да се отдаде предпочитание на някои видове съдържание или услуги.

» Процесът на търсене на информация е силно повлиян от начина, по който информацията е подредена. Това включва подбора и категоризирането на резултатите от търсенето и ако се прилага, де-индексирането на съдържанието. Повечето търсачки предоставят съвсем малко или само обща информация по посочените въпроси и по-специално относно използваните критерии, с помощта на които даден резултат се квалифицира като „най-добрият отговор“ на даден въпрос.

### *Действия*

» Като признава, че пълното разкриване на бизнес моделите и методите или на решенията, отнасящи се до бизнеса, може да не е подходящо, защото алгоритмите са изключително важни за конкуренцията и защото съответната информация би могла да направи услугите на търсене уязвими в голяма степен (например под формата на манипулиране на търсенето), държавите членки в сътрудничество с частния сектор и с гражданското общество трябва:

- да насърчават доставчиците на услуги на търсене да увеличават прозрачността относно общите критерии и процеси, които се прилагат при подбора и степенуването на резултатите. Това трябва да включва информацията относно т.нар. "създаване на предубеждение при търсенето", като представянето на резултатите само въз основа на географско разположение или предишни търсения;
- да насърчават доставчиците на услуги на търсене да разграничават ясно резултатите от търсенето от всяка форма на търговски съобщения, реклами или спонсирани продукти, вкл. от предлагането на „собствено съдържание“;
- да развиват изследването на динамичния пазар на услугите на търсене, да се занимават с теми, които обхващат аспекти на обществената ценност на този вид услуги, увеличаването на концентрациите в техния пазар и риска от злоупотреба, манипулиране или ограничаване на резултатите от търсенето.

## **II. Право на личен живот и на защита на личните данни**

### *Контекст и предизвикателства*

» Както се подчертава от някои текстове по темата, приети вече на европейско и на международно равнище, търсачките обработват огромно количество лични данни относно поведението на лицата, свързано с търсенето, като те варират от „кукита“ („бисквитки“) и IP адреси до личните истории на търсенето.[\[1\]](#)

» Историите на търсенето на дадено лице съдържат следа, която би могла да разкрие неговите убеждения, интереси, отношения или намерения. Тези истории могат също да разкрият деликатни данни (да покажат расовия произход, политическите мнения или религиозните и други вярвания, както и данни относно здравето, сексуалния живот или налагането на наказателна отговорност), които изискват специална закрила съгласно чл. 6 от Конвенция No.108.

» Обработването на личните данни от търсачките придобива допълнителен размах поради разпространението на аудиовизуални данни (цифрови образи, аудио и видео съдържание) и нарастващата популярност на достъпа до Интернет от мобилни устройства.

Специализираните търсачки, които позволяват на потребителите да намират информация за лицата и за услугите по местонахождение, включването на образи, създадени от потребителите в индексите на общото търсене и все по-точните технологии за разпознаване на човешкото лице са само някои от нещата, които будят тревога за бъдещото въздействие на търсачките върху човешките права и по-точно върху правото на личен живот, както и за потенциалната връзка на това въздействие със свободата на изразяване или с правото да се търси, получава и разпространява информация въз основа на избор.

» Чрез комбинирането на различни видове информация, която се отнася за даден човек, търсачките създават образ на лице, което не съответства задължително на действителността или на образа, който то би искало да създаде за себе си. Съчетаването на резултатите от търсенето създава много по-висок риск за този човек, отколкото ако всички данни за него в Интернет останат разделени по отделно. Дори дълго забравените лични данни могат да изплуват отново благодарение на действието на търсачките. Като част от медийната грамотност, потребителите трябва да бъдат информирани за правото им да изтриват неточни или прекалено подробни лични данни от оригиналните уебстраници при условие, че се спазва правото на свобода на изразяване. Търсачките трябва бързо да отговарят на молбите на потребителите да изтрият техни лични данни от (извлечения от) копия на уебстраници, които доставчиците на услуги на търсене биха могли да пазят (в техния кеш или като участници), след като оригиналното съдържание е било премахнато.

» Най-общо казано, жизнено важно е да се осигури спазването на приложимите принципи за защита на личния живот и за закрила на личните данни, основно на чл. 8 от Конвенцията и на чл.9 от Конвенция No. 108, които предвиждат точни условия, гарантиращи защитата на лицата от незаконна намеса в личния им живот и от злоупотреба при обработването на личните им данни.

## *Действия*

10. Държавите членки (чрез оправомощените органи) трябва да наложат спазването на приложимите принципи относно защитата на личните данни по-специално, като задължат доставчиците на услуги на търсене да предприемат следните действия:

- да осигурят намаляването до минимум на събирането на лични данни от доставчиците на услуги на търсене в мрежата. Нито един IP адрес на потребител не може да бъде запазен, ако това не е необходимо за постигането на законосъобразна цел или ако същите резултати могат да бъдат получени, като се направи извадка от или се проучат, или се представят анонимно лични данни. Трябва да се дава път на иновативни подходи, които насърчават анонимните търсения;
- да осигурят такива периоди на запазване на информацията, които не са по-дълги от строго необходимите за постигането на законните и изрично споменати цели на обработването. Доставчиците на услуги на търсене трябва да могат да обосноват с ясни мотиви събирането и запазването на личните данни. Информацията във връзка с това трябва да бъде на разположение на обществото и да е лесно достъпна;
- да осигурят прилагането от доставчиците на услуги на търсене на най-подходящите мерки за сигурност за защита на личните данни срещу незаконен достъп от страна на трети лица и влизането в сила на съответни схеми за уведомяване в случаи на нарушение на данните. Мерките трябва да включват криптиране на съобщението между потребителя и доставчика на търсенето от край до край;
- да осигурят информирането на лицата във връзка с обработването на техните лични данни и упражняването на правата им в разбираема форма, като използват ясен и прост

език, адаптиран към предмета. Търсачките трябва от самото начало ясно да уведомят потребителите за евентуалното използване на техните данни (като подчертаят, че първоначалната цел на подобно обработване е да се отговори по-добре на исканията им за търсене) и да уважават правото им върху личните им данни. Те трябва да информират лицата, ако личните им данни са били изложени на риск.

- да осигурят извършването на кръстосана корелация на лични данни, произхождащи от различни услуги/платформи и принадлежащи на доставчика на услугата на търсене само ако е дадено недвусмислено съгласие от страна на потребителя за тази специална услуга. Същото се отнася до действията за обогатяване на профила на потребителя, както е заявено в Препоръка CM/Rec (2010)13 относно защитата на лицата във връзка с автоматичната обработка на лични данни в контекста на създаването на персонални характеристики (профили).

11. В допълнение държавите членки трябва:

- да насърчават в още по-голяма степен доставчиците на услуги на търсене да разработват средства, които позволяват на потребителите да получат достъп до данни, които се отнасят за тях и са били събрани в процеса на използване на услугите, вкл. и всеки създаден профил, например с непосредствена маркетингова цел, както и да ги заличават и поправят;
- да осигурят, че молбите от правоприлагащите органи до доставчиците на услуги на търсене относно данните на потребителите се основават на съответни правни и съдебни процедури, както и съществуването на прозрачни механизми за сътрудничество. Това трябва да включва ефективни правни гаранции и спазване на изискванията за справедлив процес преди данните на лицата да станат достояние на държавни органи или частни лица. Споменатите процедури не трябва да бъдат в прекалена тежест на доставчиците.

### **III. Филтриране и премахване на индексирането**

#### *Контекст и предизвикателства*

12. Предпоставка за съществуването на ефективни търсачки е свободата на събиране (crawl) и индексирание на информация в мрежата. Филтрирането и блокирането на Интернет съдържание от предоставящите услуги на търсене крие риск за нарушаване на свободата на изразяване, гарантирана от чл. 10 от Конвенцията в смисъл на нарушаване на правата на доставчиците и на потребителите да разпространяват и да достигат до информация.

13. Доставчиците на услуги на търсене не трябва да бъдат задължавани да наблюдават предварително мрежите си, за да открият възможно незаконно съдържание или да извършват някакъв предварителен подбор или блокиране освен ако няма съдебна заповед за това или акт на компетентен орган. Може обаче да има законни молби за премахване на специални източници от техния индекс, например в случаите, когато други права имат предимство пред свободата на изразяване и информация; правото на информация не трябва да се разбира, че разширява достъпа извън намеренията на лицето, което упражнява правото си на свобода на изразяване.

14. В много страни доставчиците на услуги на търсене де-индексират или филтрират специални уебсайтове по молба на държавни органи или частни лица, за да спазят правните си задължения, както и по тяхна собствена инициатива (например в случаите, които не се отнасят до съдържанието на уебсайтовете, а до технически опасности като компютърни деформации - malware). Всяко подобно премахване на индекса или подбор трябва да са прозрачни, да са строго формулирани и да могат да бъдат преразглеждани редовно в съответствие с изискванията за справедлив процес.



## *Действия*

### 15. Държавите членки трябва:

- да осигурят възможността всеки закон, политика или индивидуална молба относно премахването на индексирането или филтрирането се прилага при пълното спазване на съответните правни норми, правото на свобода на изразяване и правото да се търси, получава и разпространява информация. В същия контекст трябва да се зачитат и принципите за справедлив процес и за достъп до независими и отговорни механизми за обезщетение.

### 16. В допълнение държавите членки трябва да работят с доставчиците на услуги на търсене в мрежата, за да могат те:

- да осигурят прозрачността за потребителя на всяко необходимо филтриране и блокиране. Блокирането на всичките резултати от търсенето по някои ключови думи не трябва да се включва в правилата за саморегулиране и съвместно регулиране на търсачките и не трябва да се насърчава. Режимите на саморегулиране и съвместно регулиране не трябва да препятстват свободата на изразяване на индивидите и правото им да търсят, получават и разпространяват информация, идеи и съдържание чрез всяка медия. По отношение на съдържанието, което е определено по демократичен начин като опасно за някои категории потребители, държавите членки трябва да избягват общото премахване на обозначаването, което го прави недостъпно за други категории потребители. В много случаи насърчаването на търсачките да предлагат съответни доброволни индивидуални механизми за подбор (филтриране) би могло да е достатъчно, за да се защитят тези групи;
- да проучи възможността за разрешаване на премахването на индексирането на съдържанието, което въпреки че е публично, не е предназначено за масова комуникация (или масова комуникация като цяло).

## **IV. Саморегулиране и съвместно регулиране**

### *Контекст и предизвикателства*

17. Трябва да се приветстват инициативи за саморегулиране на доставчиците на услуги на търсене в мрежата, насочени към защита на основните права на лицата. Важно е да се припомни, че саморегулирането и съвместното регулиране като цяло могат да доведат до намеса в правата на другите и затова трябва да бъдат прозрачни, независими, отговорни и ефективни в съответствие с чл.10 от Конвенцията. Ефикасното взаимодействие между различните заинтересовани, като държавите, частните участници и гражданското общество може в значителна степен да допринесе за създаването на норми за защита на човешките права.

### 18. Държавите членки трябва:

- да предприемат действия за насърчаване на защитата на основните свободи на лицата, които отговарят на изискванията на Конвенцията, по-специално на правото на справедлив процес, правото на свобода на изразяване и правото на личен живот, като разработват мерки за съвместно регулиране заедно с доставчиците на услуги на търсене, когато това е подходящо;
- да насърчават индустрията да приеме кодекси за саморегулиране, които гарантират защитата на основните права на лицата при съответно спазване на Конвенцията и по-точно на правото на справедлив процес, правото на свобода на изразяване и правото на личен живот.

## **V. Медийна грамотност**

### *Контекст и предизвикателства*

19. Потребителите трябва да бъдат информирани и образовани относно функционирането на различните търсачки (грамотност относно търсачките), за да направят осведомен избор за източниците на информация, по-специално за това, че едно търсене, класифицирано на високо ниво, не отразява непременно значението, приложимостта или сигурността на източника. Тъй като търсачките играят все по-важна роля за достъпа до медии и информация онлайн, съответно трябва да се пригледат и стратегиите за медийна и информационна грамотност. Потребителите трябва да осъзнаят последиците от използването на търсачките, както по отношение на персонализираните резултати, така и по отношение на въздействието на комбинираните резултати за тях върху техния имидж и репутация. Те трябва да знаят какви средства имат на разположение, за да упражнят правата си.

### *Действия*

20. Държавите членки трябва:

- да предприемат съответни стъпки да включат проблема за търсачките в националните си стратегии за медийна грамотност;
  - да вземат подходящи мерки, за да могат потребителите да познават и да управляват своята идентичност в мрежата, по-точно относно въздействието, което резултатите от търсенето могат да имат върху имиджа и репутацията им и във връзка с ефективните средства за упражняването на правата им.
- 

[1] Чл. 29 от Мнение на работната група 1/2008 (прието на 4 април 2008 г.) относно въпросите на защитата на личните данни, отнасящи се до услугите на търсене в мрежата (Working Party Opinion 1/2008 (adopted on 4 April 2008) on data protection issues related to search engines); Резолюция на 28-та международна конференция на членовете на комисиите за защита на личните данни и личния живот относно защитата на личния живот и търсачките (Лондон, 2-3 ноември 2006 г.).