

ИЗБРАННЫЕ ПОСТАНОВЛЕНИЯ БОЛЬШОЙ ПАЛАТЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА



ПРОЦЕДУРА

Дело «Компании «Сатакуннан Марккинапёрсси Ой» и «Сатамедиа Ой» (Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy) против Финляндии»¹

(Жалоба № 931/13)

ПОСТАНОВЛЕНИЕ²

г. Страсбург, 27 июня 2017 г.

По делу «Компании «Сатакуннан Марккинапёрсси Ой» и «Сатамедиа Ой» против Финляндии» Европейский Суд, заседавая Большой Палатой в составе:

Андраша Шайо, *Председателя Большой Палаты*,
Ишиль Каракаш,
Ангелики Нуссбергер,
Анны Юдковской,
Луиса Лопеса Герра,
Мирьяны Лазаровой Трайковской,
Кристины Пардалос,
Винсента А. де Гаэтано,
Паулу Пинту де Альбукерке,
Хелен Келлер,
Алеша Пейхала,
Йона Фридрика Кьельбро,
Шиюфра О'Лири,
Карло Ранцони,
Армена Арутюняна,
Паулиине Коскело,
Марко Бошняка, *судей*,

а также при участии Лоуренса Эрли, *главного юридического советника Европейского Суда*,
рассмотрев дело в открытых слушаниях 14 сентября 2016 г. и 5 апреля 2017 г.,
вынес в последнюю указанную дату следующее Постановление:

1. Дело было инициировано жалобой № 931/13, поданной против Финляндской Республики в Европейский Суд по правам человека (далее – Европейский Суд) в соответствии со статьей 34 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция) двумя финскими компаниями с ограниченной ответственностью: «Сатакуннан Марккинапёрсси Ой» (*Satakunnan Markkinapörssi Oy*) и «Сатамедиа Ой» (*Satamedia Oy*) (далее – компании-заявительницы), офисы которых находятся в г. Кокемяки (*Kokemäki*) (Финляндия), – 18 декабря 2012 г.

2. Интересы компаний-заявительниц представлял Пекка Вайнио (*Pekka Vainio*), адвокат, практикующий в г. Турку (*Turku*). Власти Финляндии (далее также – власти государства-ответчика) были представлены Уполномоченными Финляндской Республики в Европейском Суде: сначала Арто Косоненом (*Arto Kosonen*), а затем Кристой Ойнонен (*Krista Oinonen*), являвшимися сотрудниками Министерства иностранных дел Финляндии.

3. Компании-заявительницы утверждали, в частности, что по делу было допущено нарушение их права на свободу выражения мнения, предусмотренного статьей 10 Конвенции, и что рассмотрение их дела на внутригосударственном уровне продолжалось чрезмерно длительно в нарушение пункта 1 статьи 6 Конвенции.

4. Жалоба была передана в производство Четвертой Секции Европейского Суда (пункт 1 правила 52 Регламента Суда). 21 июля 2015 г. Палата этой Секции в следующем составе: Гвидо Раймонди, Паиви Хирвеля, Георга Николау, Ноны Цоцория, Кшиштофа Войтычека, Фариса Вехабовича и Йонко Грозева, судей, а также при участии Фатош Арачи, заместителя Секретаря Секции Суда, – вынесла Постановление по настоящему делу. Она большинством голосов решила объявить жалобы, касающиеся нарушения права на свободу выражения мнения и необоснованной продолжительности разбирательства, приемлемыми для рассмотрения по существу, а в остальной части – неприемлемой. Палата Европейского Суда шестью голосами «за» при одном – «против» постановила, что по делу не было допущено нарушения статьи 10 Конвенции, и единогласно констатировала нарушение статьи 6 Конвенции. К указанному Постановлению прилагались совпадающее мнение судьи Георга Николау и особое мнение судьи Ноны Цоцория. 21 октября 2015 г. компании-заявительницы ходатайствовали о передаче дела на рассмотрение Большой Палаты Европейского Суда согласно статье 43 Конвенции. 14 декабря 2015 г. кол-

¹ Перевод с английского языка ООО «Развитие правовых систем» / Под ред. Ю.Ю. Берестнева (*примеч. редактора*).

² Настоящее Постановление вступило в силу 27 июня 2017 г. в соответствии с пунктом 1 статьи 44 Конвенции (*примеч. редактора*).

легия судей Большой Палаты Европейского Суда удовлетворила это ходатайство.

5. Состав Большой Палаты Европейского Суда был определен согласно положениям пунктов 4 и 5 статьи 26 Конвенции и правила 24 Регламента Суда. На последнем заседании вместо Алёны Полачковой, которая не могла принимать участие в дальнейшем рассмотрении дела, присутствовала Хелен Келлер, запасная судья (пункт 3 правила 24 Регламента Суда).

6. Компании-заявительницы и власти Финляндии представили письменные замечания по существу дела (пункт 1 правила 59 Регламента Суда). Кроме того, комментарии по делу были получены от организаций «Европейский институт информационного общества» (*European Information Society Institute*), «Сеть права и СМИ Нордплюс» (*Nordplus Law and Media Network*), «Статья 19» (*Article 19*), программы «Доступ к информации» (*Access to Information Programme*) и Венгерского союза гражданских свобод (*Társaság a Szabadságjogokért*), которым Председатель Большой Палаты Европейского Суда разрешил вступить в производство по делу в качестве третьих сторон (пункт 2 статьи 36 Конвенции и пункт 3 правила 44 Регламента Суда).

7. Открытое слушание по делу состоялось во Дворце прав человека в г. Страсбурге 14 сентября 2016 г. (пункт 3 правила 59 Регламента Суда).

В заседании Европейского Суда приняли участие:

(а) со стороны властей Финляндии:

К. Ойнонен, директор Министерство иностранных дел Финляндии, Уполномоченный Финляндии в Европейском Суде,

А. Талус (А. *Talus*), старший советник Министерства юстиции Финляндии,

Х. Хининен (Н. *Hyninen*), старший советник Налогового управления Финляндии,

С. Систонен (S. *Sistonen*), юрист Министерства иностранных дел Финляндии,

А. Косонен, (бывший) директор Министерства иностранных дел Финляндии, консультанты;

(б) со стороны компаний-заявительниц:

П. Вайнио, юрист, адвокат.

Европейский Суд заслушал выступления К. Ойнонен и П. Вайнио, а также их ответы на вопросы судей.

ФАКТЫ

I. ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ДЕЛА

А. ПРЕДЫСТОРИЯ СОБЫТИЙ

8. С 1994 года первая компания-заявительница, «Сатакуннан Марккинапёрсси Ой», собирала данные, полученные от налоговых органов Финляндии, с целью опубликования информации

о налогооблагаемых доходах и имуществе физических лиц в газете «Веропёрсси» (*Veropörssi*). Такие данные согласно законодательству Финляндии являются общедоступными, и их публикуют еще несколько издательских компаний и компаний, работающих в сфере массовых коммуникаций (пояснения по действующему в Финляндии режиму доступа к информации приведены в § 39 настоящего Постановления).

9. В 2002 году газета «Веропёрсси» издавалась 17 раз. Каждый номер был посвящен определенному географическому району страны. Опубликованные данные содержали имена и фамилии порядка 1,2 миллиона физических лиц, чьи налогооблагаемые доходы за год превысили определенный уровень, в основном от 60 000 до 80 000 финских марок (примерно от 10 000 до 13 500 евро), а также размер их иных трудовых и нетрудовых доходов и налогооблагаемой стоимости имущества за вычетом обязательных платежей с точностью до 100 евро. В газете эти данные публиковались в алфавитном порядке в виде списка и были сгруппированы по муниципальным образованиям и по уровню доходов.

10. Первая компания-заявительница работала в сотрудничестве со второй компанией-заявительницей, «Сатамедиа Ой», они обе принадлежали одним и тем же акционерам. В 2003 году первая компания-заявительница начала передавать второй компании-заявительнице опубликованные в газете «Веропёрсси» персональные данные на CD-ROM дисках, а вторая компания-заявительница вместе с оператором сотовой связи стала оказывать услуги по их передаче в виде СМС-сообщений. Отправив фамилию человека на служебный номер, можно было получить информацию об уплате этим человеком налогов на сотовый телефон того лица, которое сделало запрос, если такие сведения имелись в базе данных или реестре, созданном второй компанией-заявительницей. Эта база данных была создана с использованием персональных данных, уже опубликованных в газете и переданных второй компании-заявительнице на CD-ROM дисках. С 2006 года газета «Веропёрсси» издается и второй компанией-заявительницей.

11. Из материалов дела следует, что в 1997 году министр юстиции Финляндии просил полицию возбудить уголовное дело в связи с опубликованием компаниями-заявительницами данных, о которых идет речь. В материалах дела отсутствуют сведения о результатах рассмотрения этой просьбы или о каком-либо последующем расследовании.

12. В сентябре 2000 года и ноябре 2001 года компании-заявительницы запросили данные о налогообложении в Совете по налогообложению Финляндии (*verohallitus, skattestyrelsen*). После получения первого запроса Совет по налогообложению обратился к Уполномоченному по защите данных с просьбой дать заключение, на основании

которого Совет по налогообложению предложил компаниям-заявительницам предоставить дополнительную информацию по их запросу, указав, что данные не могут быть преданы огласке, если газета «Веропёрсси» продолжит выходить в своем обычном формате. После этого компании-заявительницы отозвали запрос о предоставлении данных и наняли за плату людей, которые обрабатывали данные о налогообложении вручную в налоговых инспекциях на местах.

В. ПЕРВЫЙ ЭТАП РАЗБИРАТЕЛЬСТВА (2004–2009 ГОДЫ)

1. Решения уполномоченного по защите данных и Совета по защите данных

13. В неустановленную дату, вероятно, в 2003 году, с компаниями-заявительницами связался уполномоченный по защите данных Финляндии (*tietosuoja-valtuutettu, dataombudsmannen*) и сообщил, что они должны прекратить публиковать данные о налогообложении таким способом и в том объеме, как это делалось в 2002 году, когда они опубликовали данные за 2001 налоговый год, несмотря на то, что получение этих данных и их публикация как таковые не были запрещены. Компании-заявительницы отказались выполнить это требование и решили, что оно нарушает их право на свободу выражения мнений.

14. В письме от 10 апреля 2003 г. уполномоченный по защите данных подал ходатайство в Совет по защите данных (*tietosuoja-lautakunta, datasekretessnämnden*) о запрете компаниям-заявительницам обрабатывать данные о налогообложении таким способом и в том объеме, как это делалось в 2002 году, и передавать эти данные в виде СМС-сообщений. Он утверждал, что Закон «О персональных данных» не предоставляет компаниям права собирать, хранить и передавать персональные данные и что исключение, предусмотренное указанным законом в отношении журналистики, по его мнению, в настоящем деле не применяется. Сбор информации о налогообложении и ее передача третьим лицам не преследуют журналистских целей, а значит, не подпадают под действие исключения, предусмотренного Законом «О персональных данных». Они представляют собой обработку персональных данных, заниматься которой компании-заявительницы не имеют права.

15. 7 января 2004 г. Совет по защите данных оставил просьбу уполномоченного по защите данных без удовлетворения. Он пришел к выводу, что в настоящем деле применимо исключение, предусмотренное Законом «О персональных данных» в отношении журналистики. Что касается услуг по рассылке СМС-сообщений, содержащиеся в них сведения уже были опубликованы в газете

«Веропёрсси», а значит, они не относятся к сфере действия названного закона.

2. Решение Административного суда г. Хельсинки (2005 год)

16. Уполномоченный по защите данных 12 февраля 2004 г. направил письмо в Административный суд г. Хельсинки (*hallinto-oikeus, förvaltningsdomstolen*), вновь требуя запретить компаниям-заявительницам обрабатывать данные о налогообложении таким способом и в том объеме, как это делалось в 2002 году, и передавать эту информацию в виде СМС-сообщений.

17. 29 сентября 2005 г. Административный суд г. Хельсинки оставил указанное требование без удовлетворения. Он пришел к выводу, что исключение, предусмотренное Законом «О персональных данных» в отношении журналистики, которое следует из Директивы Европейского парламента и Совета Европейского союза № 95/46/EU «О защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном обращении этих данных» (ОJ за 1995 год, L 281, с. 31) (далее – Директива о защите данных или Директива № 95/46/EU), нельзя толковать слишком ограничительно, поскольку чересчур ограничительное толкование будет способствовать тому, что частная жизнь станет охраняться более эффективно, чем свобода выражения мнений. Административный суд г. Хельсинки счел, что газета «Веропёрсси» преследовала журналистские цели и что опубликование этих данных отвечало и интересам общества. Он подчеркнул, в частности, что опубликованные данные уже являлись общедоступными. Таким образом, при обстоятельствах настоящего дела применяется исключение, касающееся журналистики. Относительно рассылки СМС-сообщений Административный суд г. Хельсинки согласился с Советом по защите данных в том, что соответствующая информация уже была опубликована в газете, а значит, на нее не распространяется действие Закона «О персональных данных».

3. Жалоба в Высший административный суд Финляндии (2005 год)

18. 26 октября 2005 г. уполномоченный по защите данных подал жалобу в Высший административный суд Финляндии (*korkein hallinto-oikeus, högsta förvaltningsdomstolen*). В обоснование жалобы он привел доводы, которые уже выносились на рассмотрение Административного суда г. Хельсинки.

19. 8 февраля 2007 г. Высший административный суд Финляндии решил обратиться в Суд Европейских сообществ (с 1 декабря 2009 г. – Суд Европейского союза, далее – Суд Европейского союза) с просьбой вынести предварительное постановление по поводу толкования Директивы № 95/46.

4. Предварительное постановление Суда Европейского союза (2008 год)

20. 16 декабря 2008 г. Большая Палата Суда Европейского союза вынесла постановление по делу (см. дело № С-73/07 «Уполномоченный по защите данных против компаний “Сатакуннан Марккинапёрсси Ой” и “Сатамедиа Ой”», EU: C:2008:727). Прежде всего она пришла к выводу, что соответствующая деятельность представляет собой «обработку персональных данных» по смыслу положений пункта 1 статьи 3 Директивы № 95/46. По мнению Суда Европейского союза, под действие Директивы о защите данных подпадает также деятельность, связанная с обработкой подборок персональных данных, которые содержат материалы, уже публиковавшиеся в средствах массовой информации, в неизменном виде (см. §§ 37 и 49 Постановления). Исключение, предусмотренное статьей 9 Директивы № 95/46 относительно обработки персональных данных исключительно в журналистских целях, направлено на то, чтобы привести защиту частной жизни в соответствие со свободой выражения мнений. Для того, чтобы учитывать важность этой свободы в любом демократическом обществе, необходимо широко толковать понятия, которые имеют к ней отношение, в частности, понятие «журналистика». Однако для достижения равновесия между этими двумя основными правами защита основного права на частную жизнь требует применять исключения и ограничения, касающиеся защиты данных, лишь постольку, поскольку они строго необходимы (см. §§ 54 и 56 Постановления). Деятельность журналистов не ограничивается обязанностями средств массовой информации и может осуществляться в целях извлечения прибыли (см. § 61 Постановления). Далее, при толковании исключения, связанного с журналистскими целями, необходимо учитывать развитие и усложнение способов коммуникации и распространения информации. Деятельность, подобную той, о которой шла речь в ходе разбирательства дела в судах Финляндии, касающуюся данных из документов, которые согласно законодательству этой страны считаются общедоступными, можно отнести к «журналистике», если ее единственной целью является обнародование информации, мнений или идей независимо от того, какие средства используются для их передачи. Определять, так это или нет, должны внутригосударственные суды (см. §§ 60–62 Постановления).

5. Решение Высшего административного суда Финляндии (2009 год)

21. 23 сентября 2009 г. Высший административный суд Финляндии в порядке применения постановления Суда Европейского союза и со ссылкой на прецедентную практику по статье 10 Конвенции

отменил обжалуемые решения Совета по защите данных и Административного суда г. Хельсинки и направил дело в Совет по защите данных на новое рассмотрение для вынесения распоряжения согласно пункту 1 статьи 44 Закона «О персональных данных». Высший административный суд просил Совет запретить компаниям-заявителям обрабатывать данные о налогообложении таким способом и в том объеме, как это делалось в 2002 году.

22. Производя юридическую оценку обстоятельств дела, Высший административный суд Финляндии привел следующие доводы:

«Круг вопросов, подлежащих рассмотрению

Настоящее дело не касается вопроса о том, в какой мере данные о налогообложении и официальные документы по поводу налогообложения являются общедоступными согласно Закону «Об обнародовании и конфиденциальности информации о налогообложении».

Оно не касается и права на опубликование данных о налогообложении как такового. Настоящее дело связано только с обработкой персональных данных. Следовательно, рассматриваемая проблема заключается не в возможном предварительном вмешательстве в содержание публикуемых сведений, а в определении того, выполняются ли требования, установленные законом в контексте обработки персональных данных и защиты частной жизни.

Юридический анализ обработки персональных данных в настоящем деле включает в себя необходимость установить равновесие между защитой частной жизни и свободой выражения мнений...

Уравновешивание защиты частной жизни и свободы выражения мнений

Толкование исключения, касающегося журналистских целей, которое предусмотрено Директивой о защите данных. Как подчеркнул Суд Европейского союза, целью Директивы о защите данных является обеспечение того, чтобы при обработке персональных данных власти государств-участников гарантировали соблюдение основных прав и свобод отдельных лиц, в том числе их права на частную жизнь, допуская при этом свободное обращение этой информации. Далее, Суд Европейского союза подчеркнул, что эти основные права в определенной степени следует приводить в соответствие с правом на свободу выражения мнения и что эту задачу должны решать государства-участники...

Таким образом, из вышеупомянутого постановления Суда Европейского союза следует, что понятие «журналистика» подлежит как таковое расширительному толкованию по смыслу положений статьи 9 Директивы о защите данных. С другой стороны, исключения из защиты частной жизни допускаются лишь постольку, поскольку они строго необходимы, и задачу по установлению равновесия между двумя основными правами должны решать государства-участники. Обеспечение надлежащего баланса между правами и интересами, о которых идет речь в деле, в том числе основными правами, которые гарантируются в правовой

системе Сообществ, является задачей внутригосударственных органов власти и судов (см. также дело Линдквиста (*Lindqvist*) № C-101/01).

Толкование исключения, касающегося журналистских целей, которое предусмотрено Законом “О персональных данных”... Из материалов по подготовке Закона “О персональных данных” (HE96/1998 vp) следует, что принятие Закона “О персональных данных” преследовало цель сохранить существующую ситуацию в отношении подборки журналистских материалов, хранящихся средствами массовой информации, при условии, что это не выходит за рамки ограничений, установленных Директивой о защите данных. Следовательно, чтобы прийти к выводу о том, что обработка персональных данных осуществляется в журналистских целях по смыслу положений Закона “О персональных данных”, необходимо, *inter alia*, чтобы эти данные использовались исключительно в деятельности журналистов и не передавались лицам, не занимающимся журналистикой.

При толковании подпункта 5 пункта 2 Закона “О персональных данных” следует уделять особое внимание тому, что он касается уравнивания двух основных прав: свободы выражения мнения и защиты частной жизни...

В прецедентной практике Европейского Суда выработан подход к установлению баланса между правом на свободу выражения мнения и защитой частной жизни. Так, *inter alia*, в Постановлении по делу “Фон Ганновер (принцесса Ганноверская) против Германии” от 24 июня 2004 г. Европейский Суд отметил, что пресса играет важнейшую роль в демократическом обществе. Хотя она и не должна переступать определенных границ, в частности, в отношении репутации, прав других лиц и надлежащего отправления правосудия, ее обязанность, тем не менее, заключается в том, чтобы распространять информацию и идеи по всем вопросам, представляющим интерес для общества, таким образом, чтобы не нарушать при этом своих обязательств.

С другой стороны, в вышеуказанном Постановлении Европейский Суд также пришел к следующему выводу: для того, чтобы не отставать от новых коммуникационных технологий, которые предоставляют возможность хранить и воспроизводить персональные данные, необходимо проявлять повышенную бдительность при защите частной жизни.

По мнению Европейского Суда, при установлении равновесия между защитой частной жизни и свободой выражения мнения решающим критерием должен быть вклад обнародования данных в дискуссию по вопросам, представляющим интерес для общества. Если публикация данных осуществляется только с целью удовлетворения любопытства отдельных лиц, то свобода выражения мнения должна подлежать более узкому толкованию.

В настоящем деле необходимо определить, в какой мере обжалуемая обработка персональных данных, осуществляемая в ходе деятельности компаний, попадает под действие исключения, касающегося журналистских целей, которое предусмотрено пунктом 5 статьи 2 Закона “О персональных данных”. Отправной точкой является

вопрос о том, действительно ли эта деятельность преследовала цель обнародования информации, мнений или идей. При этом следует учитывать, можно ли считать, что такая деятельность способствует обсуждению различных вопросов в демократическом обществе, и если да, то в какой мере, или она просто удовлетворяет любопытство отдельных лиц.

Обработка персональных данных о налогообложении в общем досье компании “Сатакуннан Марккинапёрсси Ой” и в газете “Веропёрсси”

Компания “Сатакуннан Марккинапёрсси Ой” собирала для газеты “Веропёрсси” информацию о налогообложении, полученную от различных налоговых инспекций. В этих данных содержались фамилии людей с указанием их налогооблагаемых доходов.

Как говорилось выше, настоящее дело касается обработки персональных данных, к которой применяются общие требования, установленные главой 2 Закона “О персональных данных”, если только названный закон не предусматривает исключений из действия этих положений. Прежде всего необходимо определить, подпадает ли обработка персональных данных из общего сбора информации компанией до их опубликования в газете “Веропёрсси” под действие исключения, касающегося журналистских целей.

Из материалов по подготовке Закона “О сборе персональных данных” (HE311/1993 vp), который действовал до принятия Закона “О персональных данных”, в частности, следует, что, по мнению прессы, право беспрепятственно обнародовать информацию требует, чтобы журналисты предварительно могли свободно осуществлять сбор и хранение информации. Ограничение обработки персональных данных на этой стадии, то есть до их опубликования, на практике может означать, что решение о том, какие материалы можно публиковать, а какие нет, принимается заранее. Это было бы несовместимо с основным правом, гарантирующим свободу выражения мнения.

В настоящем деле рассматривается вопрос об общедоступных персональных данных, полученных от налоговых органов. Сбор и обработку таких данных во внутренних досье компании в целях их публикации этой компанией на основании вышеприведенных доводов можно считать обработкой персональных данных в журналистских целях. Обработка больших объемов данных, полученных от различных муниципальных налоговых инспекций, вполне может быть необходима в качестве информационного фона для редактирования публикации о налогообложении, а также с точки зрения беспрепятственной коммуникации и открытого обсуждения. Кроме того, на этом этапе можно достаточно эффективно обеспечить защиту частной жизни лиц, которых касаются эти данные, при условии, что в соответствии с требованиями статьи 32 Закона “О персональных данных” обеспечивается защита данных, собранных и хранящихся в досье, от незаконной обработки.

Компания “Сатакуннан Марккинапёрсси Ой” опубликовала в газете “Веропёрсси” персональные данные, полученные от налоговых инспекций, в виде обширных каталогов по муниципальным

образованиям. Как уже отмечалось выше, в этом смысле вопрос касается также обработки персональных данных по смыслу положений пункта 2 статьи 3 Закона «О персональных данных». В материалах дела, которыми располагал Высший административный суд, имеется экземпляр газеты «Веропёрсси» (№ 14/2014), изданный компанией «Сатакуннан Марккинапёрсси Ой», который посвящен г. Хельсинки и его пригородам.

В связи с этим необходимо определить, можно ли сделать исключение из требований к обработке персональных данных на основании пункта 5 статьи 2 Закона, то есть подпадала ли обработка персональных данных в результате их опубликования в газете «Веропёрсси» под действие исключения, касающегося журналистских целей...

Из материалов по подготовке Закона «О персональных данных» (HE96/1998 vp) следует, что обработка данных в общих досье, о которых говорилось в Законе «О сборе персональных данных», должна касаться исключительно журналистики, и не допускается передача обрабатываемых сведений лицам, не занимающимся журналистикой. Целью пункта 5 статьи 2 Закона «О персональных данных» является сохранение существующей ситуации с собранными журналистами данными, хранящимися средствами массовой информации, в рамках, допускающих Директивой о защите данных. Таким образом, целью Закона «О персональных данных» в этом отношении можно считать гарантирование журналистам возможности свободно работать до публикации информации.

Нельзя считать, что термин «обработка персональных данных в журналистских целях» охватывает масштабную публикацию общих досье данных журналистами практически без изменений в виде каталогов, пусть даже разбитых на несколько частей и отсортированных по муниципальным образованиям.

Поскольку обнародование содержащихся в реестрах данных в таком масштабе равносильно обнародованию всей общей собранной информации, осуществляющейся компанией в журналистских целях, оно не является исключительно выражением информации, мнений или идей. Как отмечалось выше, для установления равновесия между требованиями свободы выражения мнения и защитой частной жизни пунктом 5 статьи 2 Закона «О персональных данных» допускается сбор данных до их публикации без необходимости выполнения общих требований, предусмотренных статьей 8 указанного закона. Обработку же персональных данных, собранных в общем досье компании, путем их опубликования и обеспечения доступа к ним всем желающим в том объеме, в каком это имело место в настоящем деле, за рамками минимальных требований, предусмотренных пунктом 5 статьи 2 названного закона, напротив, нельзя считать отвечающей цели Закона «О персональных данных».

Открытое обсуждение вопросов, представляющих интерес для общества, отслеживание осуществления власти в обществе и свобода критики, которые необходимы в демократическом обществе, не требуют обнародования персональных данных конкретных лиц таким способом и в том объеме, как указано выше. Если принять во внимание предыдущие замечания об ограничительном толко-

вании пункта 4 статьи 2 Закона «О персональных данных» и то, что строгое буквальное толкование этого положения приведет к ситуации, несовместимой с целью упомянутого закона в области защиты персональных данных, обработка персональных данных с целью их публикации в газете «Веропёрсси», насколько речь идет о самом содержании этой публикации, не осуществлялась в журналистских целях по смыслу положений Закона «О персональных данных»...

Учитывая положения пункта 5 статьи 2 и статьи 32 Закона «О персональных данных», а также статьи 9 Директивы о защите данных в том виде, в каком ее истолковал Суд Европейского союза в своем предварительном постановлении, нельзя считать, что сбор персональных данных перед их публикацией в газете «Веропёрсси» и их обработка в общей подборке компании «Сатакуннан Марккинапёрсси Ой» как таковые противоречат правилам защиты персональных данных при условии, *inter alia*, обеспечения надлежащей защиты этих данных. Однако со ссылкой на все пояснения по поводу того, как и в каком объеме осуществлялась дальнейшая обработка персональных данных из общей подборки в газете «Веропёрсси», компания «Сатакуннан Марккинапёрсси Ой» фактически обрабатывала персональные данные физических лиц в нарушение Закона «О персональных данных».

Передача данных на CD-ROM диске

Компания «Сатакуннан Марккинапёрсси Ой» передала компании «Сатамедиа Ой» CD-ROM диск с опубликованными данными для того, чтобы последняя смогла начать оказывать услуги по рассылке СМС-сообщений с использованием этих данных. Как отмечалось выше, это представляет собой обработку персональных данных по смыслу положений пункта 2 статьи 3 Закона «О персональных данных».

Учитывая предварительное постановление Суда Европейского союза и его последствия с точки зрения толкования пункта 4 статьи 2 Закона «О персональных данных», а также всё, что говорилось выше об обработке персональных данных в газете «Веропёрсси», передача компании «Сатамедиа Ой» персональных данных, собранных в общем досье компанией «Сатакуннан Марккинапёрсси Ой», пусть даже они и были опубликованы в газете «Веропёрсси», нельзя считать обработкой персональных данных в журналистских целях по смыслу положений Закона «О персональных данных». Кроме того, нельзя заключить, что обработка персональных данных таким способом осуществлялась в журналистских целях по смыслу положений статьи 9 Директивы о защите данных. Следовательно, и в этом отношении обработка персональных данных осуществлялась компанией «Сатакуннан Марккинапёрсси Ой» в нарушение Закона «О персональных данных».

Обработка персональных данных для оказания услуг по рассылке СМС-сообщений компанией «Сатамедиа Ой»

Как указывалось выше в разделе «Факты», компания «Сатамедиа Ой» передала персональные данные третьей компании для того, чтобы та начала оказывать услуги по рассылке СМС-сообщений. Эта третья компания отправляла СМС-сообщения от имени компании «Сатамедиа Ой».

Выше отмечалось, что Закон «О персональных данных» не предоставлял компании «Сатакуннан Марккинапёрсси Ой» права на обработку персональных данных путем их передачи компании «Сатамедиа Ой». Следовательно, Закон «О персональных данных» не давал и компании «Сатамедиа Ой» права на обработку полученных подобным образом персональных данных.

Кроме того, из предварительного постановления Суда Европейского союза следует, что исключение, предусмотренное Директивой о защите данных в журналистских целях, требует обнаружения этой информации. Согласно пункту 1 статьи 2 Закона «Об осуществлении свободы выражения мнений в средствах массовой информации» термин «общество» в этом законе относится к группе свободно определяемых получателей сообщений. Оказываемые компанией «Сатамедиа Ой» услуги по рассылке СМС-сообщений предполагают обработку компанией персональных данных о налогообложении конкретного человека по запросу другого человека. Следовательно, они представляют собой не обнаружение данных, о котором говорилось выше, а ответ на запрос одного человека о персональных данных другого человека.

Открытое обсуждение вопросов, представляющих интерес для общества, отслеживание осуществления власти в общества и свобода критики, которые необходимы в демократическом обществе, не требуют давать возможность обрабатывать персональные данные конкретных лиц так, как это имело место в настоящем деле. Свобода выражения мнения не требует в подобной ситуации отказываться от защиты частной жизни.

Далее, в своем предварительном постановлении Суд Европейского союза отметил, что технические средства, используемые для передачи информации, не имеют значения при определении того, возникает ли вопрос о деятельности, осуществляющейся исключительно в журналистских целях. Что касается оказания компанией «Сатамедиа Ой» услуг по рассылке СМС-сообщений, то не имеет значения, что данные передавались с помощью сотовых телефонов и текстовых сообщений. Следовательно, речь не идет о том, что этот способ передачи данных воспринимается иным образом по сравнению с другими способами их передачи. Анализ проводился бы аналогичным образом, если бы компания по запросу одного человека осуществляла обработку персональных данных какого-либо человека, используя другой способ их передачи».

С. ВТОРОЙ ЭТАП РАЗБИРАТЕЛЬСТВА (2009–2012 ГОДЫ)

23. Согласно вышеупомянутому решению Высшего административного суда Финляндии Совет по защите данных 26 ноября 2009 г. запретил первой компании-заявительнице обрабатывать данные о налогообложении таким способом и в том объеме, как это делалось в 2002 году, а также пересылать данную информацию в виде СМС-сообщений. Он пришел к выводу: нельзя считать, что сбор персональных данных перед их публикацией в газете «Веропёрсси» и их обработка в общей подборке

первой компании-заявительницы как таковые противоречат нормам о защите данных, при условии, в частности, обеспечения надлежащей защиты этих данных. Однако с учетом способа и объема публикации персональных данных из общего досье в газете «Веропёрсси» первая компания-заявительница осуществляла обработку персональных данных физических лиц в нарушение Закона «О персональных данных». Второй компании-заявительнице запретили собирать, хранить и пересылать в виде СМС-сообщений данные, полученные из базы данных первой компании-заявительницы и опубликованные в газете «Веропёрсси».

24. В письме, направленном 15 декабря 2009 г., после вынесения решения Совета по защите данных, Уполномоченный по защите данных просил компании-заявительниц указать, какие меры они планируют принять в ответ на решение Совета по защите данных. В своем ответном письме компании-заявительницы просили уполномоченного по защите данных сообщить свое мнение по поводу того, на каких условиях они могут продолжить публиковать общедоступные данные о налогообложении, хотя бы в определенном объеме. В ответ уполномоченный по защите данных указал со ссылкой на решение Совета по защите данных от 26 ноября 2009 г., что, «когда данные о налогооблагаемых доходах собираются в базу данных и публикуются в больших каталогах практически без изменения, применяется Закон «О персональных данных»». Он напомнил компаниям-заявительницам о том, что они обязаны сообщать о нарушениях Закона «О персональных данных» полиции.

25. В письме от 9 февраля 2010 г. компании-заявительницы обжаловали решение Совета по защите данных в Административный суд г. Хельсинки, который передал дело в Административный суд г. Турку. Они жаловались на то, что указанное решение нарушало установленный Конституцией Финляндии запрет цензуры, а также их право на свободу выражения мнения. По мнению компаний-заявительниц, законодательство Финляндии не дает возможности воспрепятствовать публикации данных на основании объема информации, которую планируется опубликовать, или средств ее опубликования. Нельзя также ссылаться на доводы «общественного интереса» как на критерий воспрепятствования опубликованию сведений в качестве профилактического ограничения свободы выражения мнения. Если такое допустить, это означало бы, что власти смогут воспрепятствовать публикации сведений в том случае, если они считают, что она не способствует дискуссии по вопросам, представляющим интерес для общества.

26. 28 октября 2010 г. Административный суд г. Турку оставил жалобу компаний-заявительниц без удовлетворения. По его мнению, Высший административный суд Финляндии в своем решении 2009 года заявил, что дело компаний-заявительниц

не касается ни общедоступности данных о налогообложении, ни права на публикацию этой информации как таковой. Поскольку сейчас суд рассматривает только решение Совета по защите данных 2009 года, он не может обсуждать вопросы, которые Высший административный суд не стал затрагивать в своем решении 2009 года. По содержанию решение Совета соответствует указанному решению Высшего административного суда, а значит, отсутствуют основания для его изменения.

27. В письме от 29 ноября 2010 г. компании-заявительницы подали еще одну жалобу в Высший административный суд Финляндии.

28. 18 июня 2012 г. Высший административный суд Финляндии оставил решение Административного суда г. Турку без изменения, еще раз указав, что дело не касается ни права на публикацию информации о налогообложении, ни предварительной цензуры.

Д. ПОСЛЕДУЮЩИЕ СОБЫТИЯ

29. По утверждениям компаний-заявительниц, после того, как им было вручено решение Верховного административного суда Финляндии 2009 года, они прекратили оказывать услуги по рассылке СМС-сообщений. Осенью 2009 года в газете было опубликовано в пять раз меньше сведений о налогообложении, чем ранее. С тех пор газета не издавалась. Вместе с тем власти Финляндии указали, что согласно сайту компаний-заявительниц газета «Веропёрсси» продолжала выходить в регионах в 2010 и 2011 годах. Кроме того, продолжал работать сайт, позволяющий любому лицу, желающему запросить информацию о налогообложении какого-либо физического лица за 2014 год, заполнить соответствующую форму. После этого запрошенные сведения передавались клиенту по телефону в виде текстового сообщения или по электронной почте.

30. В 2010 году главный редактор газеты «Веропёрсси» обратился в Европейский Суд с жалобой на то, что обжалуемое решение Высшего административного суда Финляндии нарушило его право на свободу выражения мнений. 19 ноября 2013 г. эта жалоба была объявлена неприемлемой для рассмотрения по существу как несовместимая *ratione personae*¹ с положениями Конвенции (см. Решение Европейского Суда по делу «Анттила против Финляндии» (Anttila v. Finland) от 19 ноября 2013 г., жалоба № 16248/10).

31. 15 марта 2016 г. первая компания-заявительница была объявлена банкротом. Внешняя администрация не возражала против продолжения

настоящего разбирательства в Европейском Суде (см. § 94 настоящего Постановления).

II. СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ФИНЛЯНДИИ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА

А. КОНСТИТУЦИЯ ФИНЛЯНДИИ

32. Статья 10 Конституции Финляндии (*Suomen perustuslaki, Finlands grundlag*) (Закон № 731/1999), охраняющая право на частную жизнь, предусматривает следующее:

«Каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни и жилища, а также на защиту чести. Более подробные положения о защите персональных данных установлены соответствующим законом».

33. Статья 12 Конституции Финляндии, гарантирующая свободу выражения мнения, гласит:

«Каждому гарантируется свобода выражения мнения. Свобода выражения мнения включает в себя право выражать, распространять и получать сведения, мнения и другие сообщения без предварительного контроля. Более подробные положения об осуществлении свободы выражения мнения установлены Законом. Закон может предусматривать положения об ограничениях, касающихся иллюстрированных программ, в целях защиты детей».

В. ЗАКОН «О ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ»

1. Закон «О персональных данных»

34. В частях, относящихся к настоящему делу, Закон «О персональных данных» (*henkilötietolaki, personsuppgiftslagen*) (Закон № 523/1999 в редакции, действовавшей в период, относящийся к обстоятельствам дела) устанавливал следующее:

«Глава 1. Положения общего характера

Статья 1. Цели

Цели настоящего закона заключаются в том, чтобы осуществлять при обработке персональных данных защиту частной жизни и других основных прав, охраняющих право на частную жизнь...

Статья 2. Сфера применения

1. Положения настоящего закона применяются к обработке персональных данных, если другие положения закона не предусматривают иного.

2. Настоящий закон применяется к автоматизированной обработке персональных данных. Кроме того, он применяется и к другим видам обработки персональных данных, когда эти данные представляют или предназначены для того, чтобы представлять подборку персональных данных или ее часть...

¹ *Ratione personae* (лат.) – ввиду обстоятельств, относящихся к лицу, о котором идет речь, критерий, применяемый при оценке приемлемости жалобы Европейским Судом (примеч. редактора).

4. Настоящий закон не применяется к подборкам персональных данных, содержащим исключительно данные, которые уже были опубликованы средствами массовой информации без каких-либо изменений.

5. Если статья 17 не предусматривает иного, к обработке персональных данных в журналистских целях, а также в целях художественного или литературного самовыражения в соответствующих случаях применяются только статьи 1–4, статья 32, пункт 3 статьи 39, пункты 1 и 3 статьи 40, статья 42, пункт 2 статьи 44, статьи 45–47, пункт 2 статьи 48, статья 50 и статья 51 настоящего закона.

Статья 3. Определения

В настоящем законе:

1) персональные данные означают любую информацию о частном лице и информацию о его личностных особенностях или личных обстоятельствах в случаях, когда можно установить, что они касаются его самого, членов его семьи или проживающих с ним лиц;

2) обработка персональных данных означает сбор, запись, организацию, использование, передачу, обнародование, хранение, преобразование, объединение, защиту, удаление и уничтожение персональных данных, а также иные меры в отношении персональных данных;

3) досье о персональных данных означает массив персональных данных, объединенных общим целевым назначением и обрабатываемых полностью или частично автоматизированными методами или отсортированных в виде картотеки, каталога или в иной форме, с которой можно работать вручную, так чтобы данные о конкретном лице легко можно было найти и на приемлемых условиях;

4) оператор означает лицо, компанию, учреждение или организацию либо их группу, для использования которыми осуществляется сбор персональных данных и которые вправе определять порядок и цели использования этого досье информации или были назначены оператором в силу закона;

5) субъект данных означает лицо, к которому относятся персональные данные...

Статья 32. Безопасность данных

1. Оператор принимает технические и организационные меры, необходимые для защиты персональных данных от несанкционированного доступа, от случайного или незаконного уничтожения, преобразования, обнародования и передачи, а также от иных незаконных видов обработки...

Статья 44. Распоряжения Совета по защите данных

По просьбе уполномоченного по защите данных Совет по защите данных вправе:

1) запрещать обработку персональных данных, противоречащую положениям настоящего закона или нормам и правилам, изданным на основании настоящего закона...

3) отдавать распоряжение о прекращении операций со сбором данных, если незаконные действия

или бездействие серьезно ослабляют защиту частной жизни субъекта данных, его интересов или прав, за исключением случаев, когда создание досье информации было установлено законом...».

35. После того, как в 2008 году Суд Европейского союза вынес постановление по настоящему делу (см. упоминавшееся выше Постановление Суда Европейского союза по делу компаний «Сатакуннан Марккинапёрсси Ой» и «Сатамедиа Ой»), пункт 4 статьи 2 Закона «О персональных данных» был отменен законом, принятым 3 декабря 2010 г.

36. Общая информация об исключении относительно журналистских целей, предусмотренном пунктом 5 статьи 2 Закона «О персональных данных», содержится во внесенном правительством в парламент законопроекте HE96/1998 vp. Определение базы данных, ведущейся в журналистских целях, было сформулировано на основе предыдущего закона, но изменено для того, чтобы соответствовать Директиве о защите данных. Согласно подготовительным материалам «базы данных, ведущиеся в журналистских целях, означают базы данных, которые рассчитаны исключительно на использование в контексте журналистской деятельности средств массовой информации и к которым не имеют доступа другие лица». Под «средствами массовой информации» понимаются любые средства массовой информации, в том числе информационные агентства и фотоагентства, если они ведут базы данных, содержащие персональную информацию, которая используется в деятельности средств массовой информации по опубликованию каких-либо сведений или в аналогичной деятельности самого информационного агентства. Информация, которая собирается для хранения в базе данных, ведущейся в журналистских целях, может использоваться только в контексте журналистской деятельности, а не в административных или маркетинговых целях. Кроме того, необходимо ограничивать круг пользователей базы данных таким образом, чтобы она была доступна только тем лицам, кто занимается журналистикой. Базы данных в журналистских целях может вести, например, издатель газеты, отдельный журналист или журналист-фрилансер.

2. Примеры применения Закона «О персональных данных»

37. В решении от 23 января 2015 г. Административный суд г. Хельсинки постановил, что общедоступные данные о налогообложении могут предоставляться средствам массовой информации в больших количествах в электронном виде. Однако ни свобода выражения мнения как основное право, ни материалы по подготовке законодательных актов о публичности данных о налогообложении и доступе к ним не подтверждают толкования закона в том смысле, что заявитель по

этому делу, представитель медийной организации, запросившей данные о 5,2 миллионов лиц (всех физических лиц в Финляндии, зарабатывающих более 1 евро), был вправе получить эти данные в электронном виде в журналистских целях.

38. Напротив, в заключении от 5 июля 2013 г., адресованном лицу, которое подало жалобу по другому вопросу, уполномоченный по защите данных пришел к выводу, что соответствующая медийная организация («Хельсингин Саномат» (*Helsingin Sanomat*)) осуществляла обработку данных в журналистских целях по смыслу и в рамках исключения, предусмотренного пунктом 5 статьи 2 Закона «О персональных данных». Она не публиковала все досье персональных данных, собранных ею в журналистских целях, а опубликовала данные об ограниченной группе лиц (10 000 человек), считавшихся богатейшими людьми в Финляндии. Публикацией сведений сопровождалась статьями и презентациями о некоторых из этих лиц.

С. ЗАКОН «ОБ ОБНАРОДОВАНИИ И КОНФИДЕНЦИАЛЬНОСТИ ИНФОРМАЦИИ О НАЛОГООБЛОЖЕНИИ»

39. Статьи 1–3 Закона «Об обнародовании и конфиденциальности информации о налогообложении» (*laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta, lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter*) (Закон № 1346/1999) предусматривают следующее:

«Статья 1. Сфера применения закона

Настоящий закон применяется к документам об отдельных налогоплательщиках, представленных налоговому управлению или подготовленным им (документы о налогообложении), и к содержащейся в них информации (информация о налогообложении). Положения настоящего закона о налогоплательщиках применяются к другим лицам, от которых требуется сообщать информацию, а также к коллективным налогоплательщикам...

Статья 2. Связь с другими статьями

Положения Закона «Об открытости деятельности властей» (№ 621/1999) и Закона «О персональных данных» (№ 523/1999) применяются к документам о налогообложении и к информации о налогообложении, если иное не предусмотрено настоящим законом или какими-либо иными законами.

Статья 3. Публикация информации о налогообложении и право на ознакомление с ней

Информация о налогообложении является общедоступной в той мере, в какой это предусмотрено настоящим законом.

Каждое лицо имеет право на получение информации об общедоступных документах о налогообложении, которыми располагает налоговое управление, в соответствии с положениями Закона «Об открытости деятельности властей», если настоящим законом не предусмотрено иного...».

40. Согласно статье 5 Закона «Об обнародовании и конфиденциальности информации о налогообложении» информация о фамилии, дате рождения и месте жительства налогоплательщика является общедоступной, равно как и следующая информация:

- «1) о трудовых доходах, подлежащих налогообложению на уровне государства;
- 2) о доходах от капитала и имущества, подлежащих налогообложению на уровне государства;
- 3) о доходах, подлежащих налогообложению на уровне муниципальных образований;
- 4) о доходах и налогооблагаемой стоимости имущества за вычетом обязательств, муниципальных налогов и общем размере начисленных налогов и сборов;
- 5) об общем размере взимаемых налогов;
- 6) о размере подлежащих уплате или возмещению сумм при окончательном расчете за соответствующий налоговый год...

Информация, указанная выше в настоящей статье, может сообщаться в начале ноября года, следующего за соответствующим налоговым годом, по состоянию на момент окончания налогового периода».

41. В подготовительных материалах к статье 5 Закона «Об обнародовании и конфиденциальности информации о налогообложении» указывается, что к данным, о которых говорится в этой статье, применяется особый режим, предусмотренный пунктом 3 статьи 16 Закона «Об открытости деятельности властей». Кроме того, в них указывается, что Закон «О персональных данных» не ограничивает сбор данных в журналистских целях и что средства массовой информации могут получать данные, о которых говорится в статье 5 «Об обнародовании и конфиденциальности информации о налогообложении», в журналистских целях, если при этом отсутствуют ограничения, вытекающие из норм о конфиденциальности.

D. ЗАКОН «ОБ ОТКРЫТОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЛАСТЕЙ»

42. Пункт 1 статьи 1 Закона «Об открытости деятельности властей» (*laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet*) (Закон № 621/1999) предусматривает следующее:

«Официальные документы являются общедоступными, если иное прямо не предусмотрено настоящим законом или каким-либо другим законом».

43. Статья 3 Закона «Об открытости деятельности властей» гласит:

«[Ц]ели права на ознакомление с информацией и обязанность властей, предусмотренных настоящим законом, заключаются в том, чтобы способствовать открытости и добросовестной практике

управления данными в государстве и предоставить физическим и юридическим лицам возможность отслеживать осуществление властных полномочий и использование государственных ресурсов, свободно составлять свое мнение, оказывать влияние на осуществление властных полномочий и защищать свои права и интересы».

44. В соответствии со статьей 9 Закона «Об открытости деятельности властей» каждый имеет право на ознакомление с общедоступными официальными документами.

45. Пункт 2 статьи 13 Закона «Об открытости деятельности властей» определяет следующее:

«Обращаясь с просьбой об ознакомлении с секретными документами, системой сбора персональных данных, контролирующихся органом власти, или какими-нибудь другими документами, ознакомиться с которыми можно только при определенных условиях, лицо должно, если закон прямо не предусматривает иного, указать, как будет использоваться эта информация, а также предоставить иные сведения, необходимые для определения того, выполнены ли данные условия, а при необходимости пояснить, какие меры были приняты для защиты информации».

46. Пункты 1–3 статьи 16 Закона «Об открытости деятельности властей» предусматривают:

«Ознакомление с официальными документами осуществляется с помощью устного разъяснения их содержания лицу, обратившемуся с соответствующей просьбой, путем выдачи ему документа для изучения, копирования или прослушивания в здании органа власти или посредством передачи ему копии или распечатки документа. Ознакомление с общедоступным содержанием документа осуществляется в затребованном порядке, за исключением случаев, когда это неоправданно затруднит работу органа власти ввиду объема документов, неизбежных сложностей, связанных с его копированием, или по любой другой причине того же порядка.

Ознакомление с общедоступной информацией, содержащейся в компьютеризированном реестре решений органа власти, осуществляется путем передачи копии соответствующих документов на магнитном носителе или в какой-либо иной электронной форме, если только этому не препятствуют какие-то особые причины. Аналогичное ознакомление с информацией, содержащейся в любых других официальных документах, осуществляется по усмотрению властей, если законодательством не предусмотрено иного...

Ознакомление с системой подборки персональных данных, находящейся под контролем органа власти, может предоставляться в виде копии или распечатки либо копии содержимого системы в электронном формате, если законом прямо не предусмотрено иное, когда законодательство о защите персональных данных предоставляет лицу, обращающемуся с просьбой об ознакомлении с такой системой, право регистрировать и использовать эти данные. Однако персональные данные не предоставляются в целях прямого маркетинга, опросов или исследования рынка, за исключением случаев, когда законодательством прямо предусмотрено иное или когда субъект данных дал на это свое согласие».

47. Пункт 1 статьи 21 Закона «Об открытости деятельности властей» гласит:

«По запросу орган власти может сформировать и выдать подборку данных по признакам, содержащимся в одной или нескольких компьютеризированных системах управления данными и ведущихся в различных целях, если такая выдача не противоречит положениям о режиме секретности документов и защите персональных данных с точки зрения используемых критериев поиска, количества или качества данных или предполагаемого использования этой подборки данных».

48. В материалах по подготовке законопроекта (внесенный правительством в парламент законопроект HE30/1998 вр., с. 48) прямо отмечается, что ознакомление с информацией и ее распространение по-разному регулируются законом, хотя очевидно, что эти процессы взаимосвязаны, так как ознакомление с официальными документами облегчает и поддерживает деятельность и функционирование средств массовой информации в обществе. Общедоступность документа в том смысле, что с ним может ознакомиться любое желающее лицо, автоматически не означает, что публикация содержащихся в этом документе сведений не нарушает положений законодательства, если соответствующие сведения относятся к частной жизни (см. внесенный правительством в парламент законопроект HE184/1999 вр., с. 32). Так, например, общедоступность протоколов судебных заседаний сама по себе не означает, что знакомящееся с ними лицо может публиковать или распространять полученную информацию, если ее опубликование или распространение затронет осуществление прав на частную жизнь теми, кого она касается (см. внесенный правительством в парламент законопроект HE184/1999 вр., с. 15).

Е. УКАЗАНИЯ, ПОДГОТОВЛЕННЫЕ НАЛОГОВЫМ УПРАВЛЕНИЕМ ФИНЛЯНДИИ

49. Согласно указаниям, подготовленным Налоговым управлением Финляндии (*verohallinto, skatteförvaltningen*), каждое лицо может просматривать информацию о налогооблагаемых доходах и имуществе физических лиц в налоговых инспекциях на местах. До 2010 года эта информация хранилась в бумажном виде, а сейчас с ней можно ознакомиться в электронном виде с помощью терминалов, предназначенных для использования лицами, запрашивающими эту информацию. В период, когда происходили обжалуемые по делу события, в электронном виде данную информацию могли получать только журналисты. Граждане могли лишь просматривать такую информацию, делать выписки и фотографировать документы. Распечатка этой информации, ее копирование на съемные накопители и другие носители, копирование в электронном виде и пересылка по электрон-

ной почте технически заблокированы и невозможны. Выписки из списков можно получить, заплатив по 10 евро за каждую, кроме того, допускается передача данных по телефону. В Интернете такая информация не публикуется.

50. Ранее списки физических лиц составлялись отдельно в каждом муниципальном образовании, но в настоящее время они составляются на уровне регионов. В результате сведения о муниципальном образовании налогоплательщика уже не относятся к общедоступным данным.

51. С 2000 года Совет по налогообложению Финляндии может на платной основе предоставлять данные в цифровом формате в журналистских целях. Лицо, запрашивающее данные в цифровом формате в журналистских целях, обязано указать цель использования этих данных. Он должен подтвердить, что «информация запрашивается в журналистских целях» и что «она не будет опубликована как таковая в виде списка», поставив галочку в специальном поле в тексте заявления. Поля для подобных галочек появились в бланке заказа в 2001 году.

52. В 2013 году заказ этих данных стал бесплатным, но в то же время налоговые органы установили дополнительные условия для получения соответствующей информации, в которых прямо указывалось, что заказ всей базы данных целиком невозможен. Объем данных, которые можно запросить бесплатно и в электронном виде, ограничен теперь максимум в 10 000 человек в масштабе всей страны или в 5 000 человек в масштабе конкретного региона. Если отбор данных осуществляется на основании дохода, пороговый уровень трудовых доходов на уровне всей страны или конкретного региона составляет не менее 70 000 евро, а пороговый уровень доходов с капитала – не менее 50 000 евро. Заказ данных осуществляется путем заполнения электронной формы на сайте Налогового управления Финляндии (www.vero.fi).

Г. САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЖУРНАЛИСТОВ И ИЗДАТЕЛЕЙ

53. В целях саморегулирования деятельности журналистов и издателей были приняты Рекомендации для журналистов (*Journalistin ohjeet, Journalistreglerna*).

54. Рекомендации 1992 года, которые действовали в период, относящийся к обстоятельствам дела, предусматривали следующее (пункт 29):

«Принципы, касающиеся права на частную жизнь, применяются и при публикации информации из общедоступных документов и иных открытых источников. Общедоступность информации не всегда обязательно предполагает допустимость ее свободного опубликования».

Аналогичные принципы содержатся в Рекомендациях, принятых в 2005 и 2011 годах,

а также в их действующей редакции 2014 года (пункт 30).

III. СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА, МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ МАТЕРИАЛЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

А. ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

1. Хартия Европейского союза об основных правах

55. Пункты 1 и 2 статьи 8 Хартии Европейского союза об основных правах предусматривают следующее:

«Защита персональных данных»

1. Каждый имеет право на защиту относящихся к нему персональных данных.

2. Эти данные должны обрабатываться добросовестно, в установленных целях и при наличии согласия заинтересованного лица или других правомерных оснований, предусмотренных законом. Каждый вправе получать доступ к собранным в отношении него данным и добиваться устранения в них ошибок».

56. Статья 11 Хартии Европейского союза об основных правах гласит:

«Свобода выражения мнения и информации»

1. Каждый человек имеет право на свободу выражения мнения. Это право включает в себя свободу придерживаться собственных взглядов и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ.

2. Обеспечиваются свобода и плюрализм средств массовой информации».

57. Пункт 3 статьи 52 Хартии Европейского союза об основных правах предусматривает, что, поскольку указанная хартия предусматривает права, соответствующие правам, которые гарантируются Конвенцией, эти права по своему значению и сфере действия совпадают с правами, гарантированными Конвенцией. Данное положение Хартии не препятствует их более широкой защите в праве Европейского союза.

58. Согласно пояснениям к Хартии Европейского союза об основных правах в основе ее статьи 8 лежат, *inter alia*, статья 8 Конвенции и Конвенция Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных от 28 января 1981 г. (далее – Конвенция о защите данных), ратифицированная всеми государствами – членами Европейского союза. Аналогичным образом в пояснениях указано, что статья 11 Хартии Европейского союза об основных правах соответствует статье 10 Конвенции.

2. Директива о защите данных

59. Согласно пункту 1 статьи 1 Директивы о защите данных ее цель заключается в защите основных прав и свобод физических лиц, в частности, их права на частную жизнь, при обработке персональных данных. В соответствии с пунктом 11 Преамбулы к Директиве о защите данных содержащиеся в указанной директиве принципы защиты прав и свобод физических лиц, в частности права на частную жизнь, наполняют содержанием и расширяют принципы, имеющиеся в Конвенции о защите данных.

60. В пункте «а» статьи 2 Директивы о защите данных персональные данные определяются как любая информация об определяемом или поддающемся определению лице. Обработка персональных данных означает «любую операцию или последовательность операций, осуществляемых с персональными данными, с использованием автоматизированных средств или без такового, таких как сбор, запись, организация, хранение, модификация или замена, извлечение, консультирование, использование, раскрытие через передачу, распространение или предоставление доступа другим способом, блокирование, стирание или разрушение» (см. § «b» статьи 2 Директивы о защите данных). «Оператор» для целей применения настоящей директивы означает физическое или юридическое лицо, государственный орган, агентство или любой другой орган, который самостоятельно или совместно с другими определяет цели и способы обработки персональных данных (см. пункт «d» статьи 2 Директивы о защите данных), а «обработчик» – физическое или юридическое лицо, государственный орган, агентство или любой другой орган, который обрабатывает персональные данные от имени оператора (см. пункт «е» статьи 2 Директивы о защите данных).

61. В соответствии с пунктом 1 статьи 3 Директивы о защите данных она применяется к обработке персональных данных полностью или частично автоматизированными средствами и к обработке неавтоматизированными средствами персональных данных, составляющих часть системы учета или предназначенных для того, чтобы составлять часть системы учета.

62. В рамках положений главы II Директивы о защите данных государства – члены Европейского союза более точно определяют условия, при соблюдении которых обработка персональных данных является законной (статья 5 Директивы о защите данных). В связи с этим настоящая директива предусматривает, *inter alia*, что субъект данных должен недвусмысленно дать свое согласие на их обработку, что обработка должна быть необходима для выполнения задачи, осуществляемой в интересах общества, или что обработка должна быть необходима в целях законных интересов, преследуемых

оператором. Исключения из действия этих положений допускаются в строго определенных случаях (статья 7 Директивы о защите данных).

63. Статья 9 Директивы о защите данных, озаглавленная «Обработка персональных данных и свобода слова», гласит:

«Государства – члены Европейского союза предусматривают исключения или ограничения положений настоящей главы [II], главы IV и главы VI для обработки персональных данных, осуществляющейся исключительно в журналистских целях либо в целях художественного или литературного самовыражения, только если они необходимы для приведения права на частную жизнь в соответствие с правилами, регулирующими свободу выражения мнений».

64. Пункт 37 Преамбулы к Директиве о защите данных сформулирован следующим образом:

«Поскольку обработка персональных данных в целях журналистики либо в целях литературного или художественного самовыражения, в частности, в аудиовизуальной сфере, должна давать право на освобождение от требований отдельных норм настоящей директивы в части, необходимой для приведения основных прав человека в соответствие со свободой [выражения мнения] и особенно с правом получать и передавать информацию, которое гарантируется, в частности, статьей 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, и поскольку государства – члены Европейского союза по этой причине должны сформулировать исключения и ограничения, необходимые для обеспечения равновесия между основными правами, касающиеся общих мер в отношении законности обработки данных, мер по передаче информации третьим странам и правомочий надзорного органа, и поскольку это, однако, не должно приводить к тому, чтобы государства – члены Европейского союза предусматривали исключения из мер по обеспечению безопасности обработки данных, и поскольку в любом случае надзорный орган, отвечающий за данную сферу, должен быть наделен определенными фактическими правомочиями, например, публиковать периодические отчеты или передавать вопросы на рассмотрение судебных органов власти».

65. Согласно пунктам 1 и 3 статьи 28 Директивы о защите данных каждое государство – член Европейского союза предусматривает, что за контроль за применением на их территории норм, принятых государствами – членами Европейского союза на основании указанной директивы, осуществляют один или несколько государственных органов. Каждый такой орган должен быть наделен правом участвовать в процессуальных действиях в случае нарушения норм внутригосударственного законодательства, принятых в соответствии с Директивой о защите данных, или правом привлечь к этим нарушениям внимание судебных органов. Решения надзорного органа, явившиеся поводом для подачи жалоб, могут быть обжалованы в судебном порядке.

66. Статья 22 Директивы о защите данных предусматривает право на существование средства

судебной защиты для лиц, чьи права на обработку данных, предусмотренные внутригосударственным законодательством, были нарушены, а статья 23 – право на компенсацию для любого лица, которому был причинен ущерб неправомерной операцией по обработке данных или действиями, противоречащими положениям внутригосударственного законодательства, которые были приняты в соответствии с Директивой о защите данных.

3. Регламент [Европейского союза] № 2016/679

67. Регламент Европейского парламента и Совета Европейского союза «О защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном обращении этих данных, а также об отмене Директивы № 95/46/ЕС» от 27 апреля 2016 г. № 2016/679 (далее – Регламент об общей защите данных) (ОJ за 2016 год, L 119/1) вступил в силу 24 мая 2016 г. Он отменил Директиву № 95/46/EU с 25 мая 2018 г. (см. статью 99).

68. Пункты 4, 6, 9 и 153 Преамбулы к новому Регламенту об общей защите данных устанавливают следующее:

«...Целью обработки персональных данных является служба человечеству. Право на защиту персональных данных не является абсолютным правом, его необходимо рассматривать с учетом его функции в обществе и приводить в соответствие с другими основными правами в соответствии с принципом соразмерности... (пункт 4 Преамбулы)...

В связи с быстрым развитием технологий и глобализацией возникли новые проблемы защиты персональных данных. Масштаб сбора персональных данных и обмена ими существенно увеличился. Технологии позволяют и частным компаниям, и органам государственной власти использовать персональные данные при осуществлении своей деятельности в беспрецедентном масштабе (пункт 6 Преамбулы)...

Цели и принципы Директивы № 95/46/ЕС по-прежнему сохраняют юридическую силу, но она не препятствует фрагментации при имплементации защиты данных в Европейском союзе, правовой неопределенности или распространенному общественному мнению относительно того, что имеются существенные риски для защиты физических лиц, в частности, относительно сетевой активности... (пункт 9 Преамбулы)...

В законодательстве государств – членов Европейского союза должны быть согласованы нормы, регулирующие свободу выражения мнения и свободу информации, включая свободу журналистского, научного, художественного и/или литературного самовыражения, с правом на защиту персональных данных согласно настоящему регламенту. Обработка персональных данных только в журналистских целях... подлежит частичному отступлению или исключению из определенных положений настоящего регламента, если это необходимо для того, чтобы согласовать право на защиту персональных данных со свободой выра-

жения мнения и информации, закрепленными в статье 11 Хартии... Для того, чтобы принять во внимание важность права на свободу выражения мнения в каждом демократическом обществе, необходимо разъяснить понятия, относящиеся к указанной свободе, например, понятие “журналистика”» (пункт 153 Преамбулы).

69. Статья 85 Регламента об общей защите данных, которая заменит исключение в отношении журналистских целей, предусмотренное статьей 9 Директивы № 95/46, устанавливает следующее:

«1. Государства – члены Европейского союза должны законодательно привести право на защиту персональных данных, предусмотренное настоящим регламентом, в соответствие с правом на свободу выражения мнения и информации, в том числе на обработку данных в журналистских целях, а также в целях научного, художественного или литературного самовыражения.

2. Для обработки, осуществляемой в журналистских целях либо в целях научного, художественного или литературного самовыражения, государства – члены Европейского союза должны предусмотреть исключения или отступления, касающиеся главы II (“Принципы”), главы III (“Права субъекта данных”), главы IV (“Оператор и обработчик”), главы V (“Передача персональных данных третьим странам и международным организациям”), главы VI (“Независимые надзорные органы”), главы VII (“Сотрудничество и непротиворечивость”) и главы IX (“Особые ситуации обработки данных”), если они необходимы для того, чтобы привести право на защиту персональных данных в соответствие с правом на свободу выражения мнения и информации».

4. Прецедентная практика Суда Европейского союза по вопросам защиты данных и свободы выражения мнения

70. Суд Европейского союза неоднократно приходил к выводу, что Директиву о защите данных в части, регулирующей обработку персональных данных, которая может привести к ущемлению основных свобод, в частности, права на уважение личной жизни, обязательно нужно толковать с учетом основных прав, гарантированных Конвенцией и Хартией (см. с различных точек зрения Постановления Суда Европейского союза по делам «Австрийская радиовещательная корпорация и другие против Австрии» (*Österreichischer Rundfunk and Others v. Austria*) от 20 мая 2003 г., дела №№ C-465/00, C-138/01 и C-139/01, EU: C:2003:294, § 68, «Компании “Гугл Спейн СЛ” и “Гугл Инк.” против Испанского агентства по защите данных (AEPD) и Марио Костехи Гонсалеса» (*Google Spain SL and Google Inc. v. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) and Mario Costeja González*), дело № C-131/12¹, EU: C:2014:317, § 68, а также «Франтишек Ринеш против Управления

¹ См.: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2015. № 2 (примеч. редактора).

по защите персональных данных» (František Ryneš v. Úřad pro ochranu osobních údajů) от 11 декабря 2014 г., дело № C-212/13, EU: C:2014:2428, § 29).

71. С учетом того, какое значение имеет Директива № 95/46 в контексте установления равновесия между основными правами на частную жизнь и на свободу выражения мнений, которые обсуждались компетентными органами власти и судами Финляндии в настоящем деле, следует подробно изложить прецедентную практику Суда Европейского союза по вопросу о защите данных.

72. В упоминавшемся выше постановлении Суда Европейского союза по делу «Австрийская радиовещательная корпорация и другие против Австрии» речь шла о положениях внутригосударственного законодательства, требующих от государственного контрольного органа, Суда аудиторов, собирать данные о доходе лиц, работавших в подконтрольных ему органах, и в случаях, когда их доход превышает определенный пороговый уровень, передавать эту информацию для ее публикации. Цель сбора и публикации этой информации заключалась в оказании давления на государственные органы с тем, чтобы зарплаты в них не выходили за рамки разумного. Суд Европейского союза постановил, что простая поименная регистрация работодателем данных о выплачиваемом его работникам вознаграждении не может как таковая являться вмешательством в частную жизнь, однако передача этих данных третьим лицам, в данном случае органу власти, нарушает права лиц, которых они касаются, на уважение своей частной жизни независимо от последующего использования переданной таким образом информации и представляет собой вмешательство по смыслу положений статьи 8 Конвенции. Сославшись на Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Аманн против Швейцарии» (Amann v. Switzerland) (жалоба № 27798/95, § 70, ECHR 2000-II), он также пришел к выводу, что для решения вопроса о наличии подобного вмешательства не важно, имеет ли переданная информация неоднозначный характер, и причинило ли ее разглашение какие-то неудобства заинтересованным лицам (см. §§ 74–75). Наконец, Суд Европейского союза заключил, что вмешательство, имевшее место в результате применения законодательства Австрии, можно оправдать с точки зрения пункта 2 статьи 8 Конвенции лишь постольку, поскольку широкое распространение не только информации о размере годового дохода лиц, работающих в органах, подконтрольных Суду аудиторов, который превышает определенный пороговый уровень, но и фамилий получателей этого дохода было и необходимо, и целесообразно с точки зрения обеспечения того, чтобы зарплаты не выходили за рамки разумного, а указанный вопрос должен рассматриваться внутригосударственными судами (см. § 90 Постановления по делу «Аманн против Швейцарии»). Что касается

соразмерности и серьезности вмешательства, Суд Европейского союза подчеркнул, что негативные последствия обнародования информации об их трудовых доходах вполне могли причинить вред потерпевшим лицам (см. § 89 Постановления по делу «Аманн против Швейцарии»).

73. В Постановлении по делу Линдквиста (Lindqvist) от 6 ноября 2003 г. (дело № C-101/01, EU: C:2003:596) Суд Европейского союза отметил, что упоминание на интернет-странице различных лиц, когда их называют по фамилии или обозначают иными способами, например, указывая их телефонный номер или информацию об их условиях труда и увлечениях, представляет собой обработку персональных данных полностью или частично автоматизированными средствами по смыслу пункта 1 статьи 3 Директивы о защите данных. Отметив, что указанная директива стремится обеспечить не просто свободный поток таких данных между государствами – членами Европейского союза, но и защиту основных прав человека, и эти цели могут противоречить друг другу, Суд Европейского союза постановил, что механизмы, позволяющие уравновесить различные права и интересы, предусмотрены, во-первых, самой Директивой о защите данных, а во-вторых, вытекают из положений внутригосударственного законодательства, принятых государствами – членами Европейского союза для реализации этой директивы, и их применения внутригосударственными органами власти (см. §§ 79–82 Постановления по делу Линдквиста). Сами по себе положения Директивы о защите данных не устанавливают ограничений, противоречащих общим принципам свободы выражения мнения или другим правам и свободам, применимым в Европейском союзе и закрепленным, в частности, в статье 10 Конвенции. По мнению Суда Европейского союза, обеспечивать справедливое равновесие между правами и интересами, в том числе между основными правами, охраняемыми правопорядком Европейского союза, должны внутригосударственные органы власти и суды, которые занимаются применением положений внутригосударственного законодательства, принятых для реализации Директивы о защите данных (см. §§ 83–90 Постановления по делу Линдквиста).

74. В Постановлении по делу «Фолькер и компания “Маркус Шеке Гбр.” и Хартмут Эйферт против земли Гессен» (Volker und Markus Schecke GbR and Hartmut Eifert v. Land Hessen) от 9 ноября 2010 г. (дела №№ C-92/09 и C-93/09, EU: C:2010:662) Суд Европейского союза решил, что предусмотренное актами Европейского союза обязательство публиковать на интернет-сайте данные о получателях помощи из фондов Европейского союза по содействию развитию сельского хозяйства и сельских территорий, в том числе их фамилии и получаемые ими доходы, являлось необоснованным вмешательством в осуществление основного права

на защиту персональных данных. Сославшись на упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Аманн против Швейцарии» и на Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Ротару против Румынии» (*Rotaru v. Romania*), жалоба № 28341/95, *ECHR* 2000-V, Суд Европейского союза отметил, что профессиональный характер деятельности, к которой относились указанные данные, не предполагает отсутствия права на частную жизнь. Получателям помощи сообщили о возможности публикации касающихся их данных, но этого было недостаточно, чтобы установить, что они дали свое согласие на их опубликование. Что касается соразмерности вмешательства в право на частную жизнь, Суд Европейского союза пришел к выводу, что органы Европейского союза, по-видимому, не установили надлежащего равновесия между целью обеспечить прозрачность при использовании бюджетных средств, отвечающую интересам общества, и правами, признанными за физическими лицами статьями 7 и 8 Хартии Европейского союза об основных правах. Приняв во внимание, что исключения и ограничения при защите персональных данных должны применяться лишь постольку, поскольку они строго необходимы, и что можно было определить меры, которые причинили бы этому основному праву физических лиц меньший ущерб, эффективно способствуя в то же время достижению целей соответствующих норм права Европейского союза, Суд Европейского союза заключил, что нормы права Европейского союза вышли за рамки, диктуемые необходимостью соблюдать принцип соразмерности, и отменил их.

75. В упоминавшемся выше Постановлении по делу «Компании «Гугл Спейн СЛ» и «Гугл Инк.» против Испанского агентства по защите данных (AEPD) и Марио Костехи Гонсалеса» Суд Европейского союза пришел к выводу, что оператора поисковой системы в Интернете следует считать занимающимся «обработкой» информации по смыслу Директивы о защите данных, несмотря на то, что данные уже были опубликованы в Интернете и поисковая система их не изменяла. Поскольку функционирование поисковой системы может существенно затронуть основные права на частную жизнь и на защиту персональных данных, оператор поисковой системы обязан обеспечивать соответствие его деятельности требованиям Директивы о защите данных с целью того, чтобы предусмотренные названной директивой гарантии могли действовать в полном объеме и субъектам данных, особенно их праву на частную жизнь, действительно можно было обеспечить эффективную и полноценную защиту. В отношении исключения, предусмотренного статьей 9 Директивы о защите данных, Суд Европейского союза допустил, что в некоторых случаях обработка данных лицом, опу-

бликовавшим информацию на интернет-странице, может осуществляться «исключительно в журналистских целях», а значит, относиться к сфере действия этого исключения, однако в случае обработки данных оператором поисковой системы это, по-видимому, не так. Кроме того, Суд Европейского союза пришел к выводу, что обработка персональных данных может противоречить положениям Директивы о защите данных не только потому, что эти данные являются неточными, но и, в частности, потому, что «они являются недостаточными, неуместными или чрезмерными с точки зрения целей их обработки, что они не обновляются или что они хранятся дольше, чем это необходимо, если только их хранение не обусловлено историческими, статистическими или научными целями» (см. § 92 Постановления по делу «Компании «Гугл Спейн СЛ» и «Гугл Инк.» против Испанского агентства по защите данных (AEPD) и Марио Костехи Гонсалеса»).

76. В Постановлении Большой Палаты Суда Европейского союза по делу «Максимиллиан Шремс против Уполномоченного по защите данных» (*Maximillian Schrems v. Data Protection Commissioner Шремса*) от 6 октября 2015 г. (дело № C-362/14, EU: C:2015:650, §§ 41–42) Суд Европейского союза заключил, что внутригосударственные надзорные органы должны, в частности, обеспечивать справедливое равновесие между, с одной стороны, соблюдением основного права на частную жизнь, а с другой стороны, интересами, требующими свободного обращения персональных данных. По мнению Суда Европейского союза, законодательство, не предоставляющее лицу возможности воспользоваться средствами правовой защиты для того, чтобы ознакомиться с касающимися его персональными данными или добиться исправления либо уничтожения этих данных, не соблюдает суть основного права на эффективную судебную защиту, закрепленного в статье 47 Хартии Европейского союза об основных правах (см. там же, § 95).

77. В недавнем Постановлении по делу «Компания «Теле 2 Сверидж АБ» против Агентства почты и связи» (*Tele2 Sverige AB v. Post-och telestyrelsen*) от 21 декабря 2016 г. (дело № C-203/15, EU: C:2016:970), где от него требовалось дать толкование Регламента Европейского союза «Об обработке персональных данных и защите конфиденциальности в сфере электронных коммуникаций», положения которого уточняют и дополняют Директиву № 95/46 (см. там же § 82), Суд Европейского союза пришел к следующему выводу (см. там же § 93):

«Соответственно, из прецедентной практики Суда [Европейского союза] следует, что при толковании пункта 1 статьи 15 Директивы № 2002/58 следует принимать во внимание и важность права на частную жизнь, которое гарантируется статьей 7 Хартии [Европейского союза об основных

правах], и важность права на защиту персональных данных, которое гарантируется статьей 8 указанной хартии... Вышеизложенное относится и к праву на свободу выражения мнения с учетом особой важности, которая придается этой свободе в любом демократическом обществе. Это основное право, которое гарантируется статьей 11 Хартии [Европейского союза об основных правах], представляет собой одну из важнейших основ плюралистического демократического общества и является одной из ценностей, лежащих в основе Европейского союза согласно статье 2 Договора «О Европейском союзе»...».

78. В Постановлении по делу «Коннолли против Комиссии» (*Connolly v. Commission*) от 6 марта 2001 г. (дело № C-274/99 P, EU: C:2001:127), касающемуся права на свободу выражения мнения служащего Европейского союза и ограничений, которым подверглась эта свобода, Суд Европейского союза пришел к следующему выводу (см. §§ 37–42):

«Основные права являются составной частью общих принципов права, соблюдение которых обеспечивает Суд. Для этого он вдохновляется конституционными традициями, общими для государств – членов Европейского союза, и указаниями международных договоров по защите прав человека, в рамках которых государства-участники сотрудничают или которые они подписали. Особое значение в связи с этим имеет Конвенция по правам человека...

Как установил Европейский Суд, «свобода выражения мнения составляет одну из существенных основ [демократического общества] и является одним из основных условий прогресса общества и самовыражения каждого из членов общества. Согласно пункту 2 статьи 10 [Конвенции] и указанное положение применимо не только к «информации» или «идеям», которые принимаются благосклонно или считаются неоскорбительными или не вызывают какой-либо реакции, но также к тем, которые оскорбляют, шокируют или вызывают беспокойство. Таковы требования плюрализма, терпимости или широты мировоззрения, без которых нет «демократического общества» (см. Постановление Европейского Суда по делу «Хэндисайд против Соединенного Королевства» (*Handyside v. United Kingdom*) от 7 декабря 1976 г., Series A, № 24, § 49, Постановление Европейского Суда по делу «Мюллер и другие против Швейцарии» (*Müller and Others v. Switzerland*) от 24 мая 1988 г., Series A, № 133, § 33, а также Постановление Европейского Суда по делу «Фогт против Германии» (*Vogt v. Germany*) от 26 сентября 1995 г., Series A, № 323, § 52)...

Однако ограничения [установленные пунктом 2 статьи 10 Конвенции] подлежат узкому толкованию. По мнению Европейского Суда, прилагательное «необходимый» предполагает, для целей применения пункта 2 статьи 10 Конвенции, «насущной общественной необходимости» и, несмотря на то, что «при определении того, существует ли такая необходимость, государства-участники пользуются определенной свободой усмотрения, вмешательство должно быть соразмерно преследуемой правомерной цели», а «мотивы, приведенные национальными властями», должны быть «относимыми и достаточными» (см., в част-

ности, упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Фогт против Германии», § 52, и Постановление Европейского Суда по делу «Вилле против Лихтенштейна» (*Wille v. Liechtenstein*) от 28 октября 1999 г., жалоба № 28396/95, §§ 61–63). Далее, любое предварительное ограничение требует особого внимания (см. Постановление Европейского Суда по делу «Вингроув против Соединенного Королевства» (*Wingrove v. United Kingdom*) от 25 ноября 1996 г., *Reports of Judgments and Decisions* 1996-V, p. 1957, §§ 58 и 60).

Кроме того, ограничения должны быть предусмотрены правовыми нормами, сформулированными достаточно четко, чтобы лица, которых они касаются, могли регулировать свое поведение, при необходимости обратившись за консультацией к квалифицированному юристу (см. Постановление Европейского Суда по делу «Газета «Санди Таймс» против Соединенного Королевства» (*Sunday Times v. United Kingdom*) от 26 апреля 1979 г., Series A, № 30, § 49)».

79. В Постановлении по делу компании «Филип Моррис» (*Philip Morris*) от 4 мая 2016 г. (дело № C-547/14, EU: C:2016:325, § 147) Суд Европейского союза подтвердил взаимосвязанность статьи 10 Конвенции и статьи 11 Хартии:

«Статья 11 Хартии провозглашает свободу выражения мнения и информации. Эта свобода охраняется также статьей 10 [Конвенции по правам человека], которая применяется, в частности, как ясно следует из прецедентной практики Европейского Суда, к распространению субъектами предпринимательской деятельности коммерческой информации, в том числе в виде рекламных материалов. Поскольку свобода выражения мнения и информации, закрепленная в статье 11 Хартии, имеет то же значение и ту же сферу применения, что и соответствующая свобода, которая гарантируется Конвенцией (это ясно следует из пункта 3 статьи 52 Хартии и пояснений к ней, касающихся статьи 11), следует сделать вывод, что эта свобода распространяется на использование субъектами предпринимательской деятельности при расфасовке и маркировке табачных изделий таких указаний, как те, которые охватываются пунктом 1 статьи 13 Директивы № 2014/40».

В. СООТВЕТСТВУЮЩИЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ МАТЕРИАЛЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

1. Документы Совета Европы

80. В рамках Совета Европы в Конвенции о защите данных формулируется ряд ключевых принципов сбора и обработки персональных данных. Согласно статье 1 данной Конвенции ее цель заключается в обеспечении уважения прав и основных свобод каждого человека, в частности, права на частную жизнь, при автоматизированной обработке касающихся его персональных данных. Конвенция включает в себя следующие основные принципы:

«...Статья 5. Качество данных

Персональные данные, подвергающиеся автоматизированной обработке:

- а) собираются и обрабатываются на справедливой и законной основе;
- б) хранятся для определенных и законных целей и не используются иным образом, несовместимым с этими целями;
- с) являются достаточными, относящимися к делу и не чрезмерными для целей их хранения;
- д) являются точными и, когда это необходимо, обновляются;
- е) сохраняются в форме, позволяющей идентифицировать субъекты данных, не дольше, чем это требуется для целей хранения этих данных...

Статья 7. Защита данных

Для защиты персональных данных, хранящихся в автоматизированных файлах данных, принимаются надлежащие меры безопасности, направленные на предотвращение их случайного или несанкционированного уничтожения или случайной потери, а также на предотвращение несанкционированного доступа к этим данным, их изменения или распространения таких данных.

Статья 8. Дополнительные гарантии для субъекта данных

Любому лицу должна быть предоставлена возможность:

- а) знать о существовании автоматизированного файла персональных данных, знать его основные цели, а также название и место обычного проживания или основное местонахождение контролера файла;
- б) получить через разумный промежуток времени и без чрезмерной задержки или чрезмерных расходов подтверждение того, хранятся ли касающиеся его персональные данные в автоматизированном файле данных, а также получить такие данные в доступной для понимания форме;
- с) добиваться в случае необходимости исправления или уничтожения таких данных, если они подвергались обработке в нарушение норм внутреннего законодательства, воплощающих основополагающие принципы, изложенные в статьях 5 и 6 настоящей Конвенции;
- д) прибегать к средствам правовой защиты в случае невыполнения просьбы о подтверждении или в случае необходимости предоставления данных, их изменении или уничтожении, как это предусмотрено в пунктах "b" и "c" настоящей статьи.

Статья 9. Изъятия и ограничения

1. Изъятия из положений статей 5, 6 и 8 настоящей Конвенции допускаются только в пределах, определенных в настоящей статье.
2. Отступление от положений статей 5, 6 и 8 настоящей Конвенции допускается, когда такое отступление предусматривается законодательством Стороны и является необходимой в демократическом обществе мерой, принимаемой в интересах:

а) защиты безопасности государства, общественной безопасности, валютно-кредитных интересов государства или пресечения уголовных преступлений;

б) защиты субъекта данных или прав и свобод других лиц.

3. Внутреннее законодательство может предусматривать ограничения при осуществлении прав, перечисленных в пунктах "b"–"d" статьи 8, в отношении автоматизированных файлов персональных данных, используемых для целей статистики или научных исследований, когда явно отсутствует какой-либо риск нарушения неприкосновенности частной жизни субъектов данных».

В настоящее время в Конвенцию о защите данных вносятся соответствующие изменения.

2. Результаты сравнительно-правовых исследований

81. Согласно имеющимся у Европейского Суда сведениям, кроме Финляндии, информация о налогообложении частных лиц, по-видимому, является общедоступной в той или иной форме только в Исландии, Италии, Монако, Франции, Швейцарии и Швеции.

82. Напротив, в 34 из 40 государств – членов Совета Европы, участвовавших в исследовании, информация о налогообложении частных лиц в принципе является секретной. Эти данные могут быть обнародованы либо с согласия лица, которого они касаются, либо в случаях, когда их обнародование предусмотрено законодательством. Исключения из режима секретности предусмотрены также для некоторых видов данных о налогообложении (налоговая задолженность и освобождение от уплаты налогов, общедоступные реестры коммерческой деятельности) и для данных о налогообложении государственных служащих.

ПРАВО**1. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВОЗРАЖЕНИЯ
ВЛАСТЕЙ ФИНЛЯНДИИ**

83. Власти Финляндии выдвинули два предварительных возражения в связи с тем, что компании-заявительницы подали свои жалобы с нарушением правила шестимесячного срока, поэтому у них отсутствует статус жертв нарушения Конвенции.

**А. ПРАВИЛО ШЕСТИМЕСЯЧНОГО СРОКА
ДЛЯ ПОДАЧИ ЖАЛОБЫ**

84. При рассмотрении дела в Большой Палате Европейского Суда власти Финляндии вновь выдвинули предварительное возражение, которое они заявляли при рассмотрении дела в Палате Европейского Суда, о том, что жалобы на нарушение

пункта 1 статьи 6 Конвенции и статьи 10 Конвенции в рамках первого разбирательства были поданы с нарушением правила шестимесячного срока для подачи жалобы, установленного пунктом 1 статьи 35 Конвенции (см. §§ 13–22 настоящего Постановления). Поскольку предмет первого этапа разбирательства отличался от предмета его второго этапа, фактически в настоящем деле речь идет о двух самостоятельных разбирательствах: первое касается вопроса о предполагаемой незаконности обработки компаниями-заявительницами данных о налогообложении отдельных лиц, а второе – выдачи распоряжений в отношении обработки персональных данных. Следовательно, по мнению властей Финляндии, в части, касающейся первого этапа разбирательства, жалобу следует объявить неприемлемой для рассмотрения по существу согласно пунктам 1 и 4 статьи 35 Конвенции.

85. Компании-заявительницы утверждали, что первоначально уполномоченный по защите данных преследовал цель добиться того, чтобы им запретили издавать газету «Веропёрсси». В связи с тем, что эта цель не была достигнута до второй стадии производства по делу, эти разбирательства нельзя разделить на два отдельных этапа с независимыми и самостоятельными внутригосударственными средствами правовой защиты на каждом из них. В сентябре 2009 года Высший административный суд Финляндии вернул дело в Совет по защите данных, хотя вместо этого он мог бы запретить публикацию данных напрямую, не передавая дело в другой орган. С учетом изложенного компании-заявительницы считали, что при подаче жалоб на нарушение пункта 1 статьи 6 Конвенции и статьи 10 Конвенции они не вышли за рамки шестимесячного срока.

86. Как отметила Палата Европейского Суда, первое разбирательство завершилось 23 сентября 2009 г., когда Высший административный суд Финляндии отменил решения нижестоящего суда и вернул дело в Совет по защите данных. В результате возвращения дела в Совет по защите данных по нему не было принято окончательного решения, и начался второй этап разбирательства. Производство в судах Финляндии стало окончательным только 18 июня 2012 г., когда Высший административный суд вынес второе, окончательное решение по делу (см. § 28 настоящего Постановления).

87. Как и Палата Европейского Суда, Большая Палата Европейского Суда полагает, что, поскольку по делу было вынесено только одно окончательное решение, для целей соблюдения правила шестимесячного срока для подачи жалобы, установленного пунктом 1 статьи 35 Конвенции, имело место только одно разбирательство, несмотря на то, что дело рассматривалось дважды судами различных инстанций.

88. При таких обстоятельствах первое предварительное возражение властей Финляндии должно быть отклонено, а жалобы на нарушение пункта 1 статьи 6 Конвенции и статьи 10 Конвенции следует считать поданными в установленный срок.

В. ОТСУТСТВИЕ У КОМПАНИЙ-ЗАЯВИТЕЛЬНИЦ СТАТУСА ЖЕРТВ НАРУШЕНИЯ КОНВЕНЦИИ

89. В ходе открытого слушания дела в Большой Палате Европейского Суда власти Финляндии впервые выдвинули еще одно предварительное возражение: в связи с тем, что 15 марта 2016 г., после того, как дело было передано на рассмотрение Большой Палаты Европейского Суда, первая компания-заявительница была объявлена банкротом, она утратила статус жертвы для целей применения статьи 34 Конвенции.

90. Как отмечает Европейский Суд, возражение властей Финляндии основывалось на том, что с тех пор управление первой компанией-заявительницей и ее имуществом осуществлялось внешней администрацией и что изменение ее правового статуса лишило эту компанию статуса жертвы.

91. Следует подчеркнуть, что власти Финляндии впервые обратили на это внимание Европейского Суда лишь в сентябре 2016 года. Компании-заявительницы, в свою очередь, сообщили об этом в Европейский Суд за день до слушаний по делу о банкротстве, указав, что их представитель сможет присутствовать на открытом заседании 14 сентября 2016 г.

92. Европейский Суд отмечает, что согласно правилу 55 Регламента Суда «любое возражение против приемлемости жалобы для рассмотрения по существу должно быть указано, насколько это позволяют характер возражения и обстоятельства, в письменных или устных замечаниях по вопросу о приемлемости жалобы для рассмотрения по существу, представленных Договаривающейся Стороной – ответчиком...». Однако решение по вопросу о приемлемости жалобы было принято 21 июня 2015 г., когда событие, на котором основано возражение властей государства-ответчика, еще не произошло. Следовательно, власти Финляндии были не в состоянии соблюсти срок, установленный правилом 55 Регламента Суда.

93. Европейский Суд не считает необходимым решать, вправе ли власти Финляндии сейчас представлять вышеуказанное возражение в связи с задержкой при его выдвижении (см. §§ 89–91 настоящего Постановления), поскольку он полагает, что возражение в любом случае касается вопроса, относящегося к компетенции Европейского Суда, которому ничто не препятствует его рассмотреть по собственной инициативе (см., например, Постановление Европейского Суда по делу «R.P. и другие против Соединенного Королевства»

(R.P. and Others v. United Kingdom) от 9 октября 2012 г., жалоба № 38245/08, § 47, а также Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Бузаджи против Республики Молдова» (Buzadji v. Republic of Moldova), жалоба № 23755/07¹, § 70, ECHR 2016 (извлечения)).

94. Внешняя администрация не возражала против того, чтобы первая компания-заявительница продолжала добиваться рассмотрения своих жалоб в Европейском Суде. Об этом говорится в письме, направленном в Европейский Суд накануне открытого слушания дела. Учитывая, что согласно законодательству Финляндии первая компания-заявительница всё еще существует как самостоятельное юридическое лицо, пусть даже она и находится под управлением внешней администрации, Европейский Суд считает, что она по-прежнему может претендовать на статус жертвы предполагаемых нарушений пункта 1 статьи 6 Конвенции и статьи 10 Конвенции.

95. Следовательно, второе предварительное возражение властей Финляндии также должно быть отклонено.

II. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЬИ 10 КОНВЕНЦИИ

96. Компании-заявительницы жаловались на вмешательство в осуществление ими права на свободу выражения мнения, охраняющегося пунктом 1 статьи 10 Конвенции, которое, по их мнению, не соответствовало требованиям пункта 2 этой статьи. Сбор данных о налогообложении сам по себе не был незаконным, а собранная и опубликованная информация являлась общедоступной, при этом права отдельных лиц на частную жизнь нарушены не были.

97. Статья 10 Конвенции гласит:

«1. Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует Государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий.

2. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглаше-

ния информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия».

A. ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПАЛАТЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО НАСТОЯЩЕМУ ДЕЛУ

98. Палата Европейского Суда пришла к выводу, что по делу имело место вмешательство в осуществление компаниями-заявительницами права распространять информацию, но сочла, что оно было «предусмотрено законом» и преследовало правомерную цель, которая заключалась в защите репутации или прав других лиц. В отношении необходимости указанного вмешательства в демократическом обществе Палата Европейского Суда отметила, что соответствующие данные о налогообложении уже являлись в Финляндии общедоступными и как таковые затрагивали вопрос, представляющий интерес для общества. Эта информация была получена непосредственно от налоговых органов, и, по мнению Палаты Европейского Суда, отсутствуют доказательства или утверждения, из которых следовало бы, что компании-заявительницы допускали ошибки в фактах, искажали собранные сведения или действовали недобросовестно. Единственный вопрос, вставший перед органами власти и судами Финляндии, заключался в том, каким способом и в каком объеме можно было опубликовать собранную информацию.

99. Как отметила Палата Европейского Суда, Высший административный суд Финляндии, получив предварительное постановление Суда Европейского союза, пришел к выводу, что опубликование всей базы данных с персональными данными, собранными в журналистских целях, нельзя считать журналистикой. Он счел, что интересы общества не требовали публикации персональных данных в том объеме, в котором это имело место в настоящем деле. Это относится и к услугам по рассылке СМС-сообщений. В своих доводах Палата Европейского Суда указала на то, что Высший административный суд придал значение как праву компаний-заявительниц на свободу выражения мнения, так и праву на уважение частной жизни тех налогоплательщиков, сведения о налогообложении которых были опубликованы. В мотивировочной части решения Высший административный суд уравнивал эти интересы, истолковав свободу выражения мнений компаний-заявительниц ограничительно в соответствии с указанием Суда Европейского союза о необходимости ограничительного толкования исключения, связанного с журналистскими целями, для защиты права на частную жизнь. Палата Европейского Суда сочла эти доводы допустимыми. По мнению Палаты Европейского Суда, при таких обстоятельствах Европейскому Суду потребовались бы веские основания, чтобы подменить позицию судов Финляндии своей собственной оценкой.

¹ См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Специальный выпуск. 2017. № 5 (примеч. редактора).

100. Что касается санкций, примененных властями Финляндии, Палата Европейского Суда отметила, что компаниям-заявительницам запретили публиковать указанную информацию не вообще, а лишь в определенном объеме. Таким образом, их решение прекратить эту деятельность являлось не прямым следствием действий судов и органов власти Финляндии, а было принято самими компаниями-заявительницами по экономическим соображениям.

В. ДОВОДЫ СТОРОН В БОЛЬШОЙ ПАЛАТЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА

1. Компании-заявительницы

101. Компании-заявительницы утверждали, что решения органов власти и судов Финляндии не давали им распространять информацию, а значит, лишили их «всякой» возможности осуществлять деятельность по ее публикации. Указанное вмешательство приняло форму предварительного запрета. 1 ноября каждого года, когда сведения о налогообложении за предыдущий год становятся общедоступными, многие газеты и иные средства массовой информации публикуют данные о налогообложении частных лиц в бумажном и электронном виде. Эти действия ничем не отличались от того, чем занимались компании-заявительницы, если не считать количества опубликованных данных. Лица, данные о которых подобным образом были обнародованы, в основном были неизвестны общественности, находились в разных обстоятельствах и имели разные профессии. Суды ни разу не уделяли особого внимания вопросу о том, кто те люди, фамилии и данные о налогооблагаемых доходах которых были опубликованы. Кроме того, деятельность других средств массовой информации никогда не становилась предметом рассмотрения уполномоченного по защите данных.

102. Компании-заявительницы утверждали, что такое вмешательство государства в осуществление ими права на свободу выражения мнений не было «предусмотрено законом». В частности, законодательство Финляндии допускает публикацию данных о налогообложении. В материалах по подготовке Закона «Об обнародовании и конфиденциальности информации о налогообложении» отмечается, что эти данные публиковались годами, что позволяло достигать и некоторых общественно значимых целей. При разработке указанного закона спорные вопросы тщательно обсуждались, взвешивались все «за» и «против» публикации данных о налогообложении, и, в конце концов, законодатель решил оставить такие данные общедоступными. Закон «О персональных данных» не направлен на ограничение деятельности по публикации этих данных. Соответствующие подготовительные мате-

риалы свидетельствуют о том, что правовой статус указанных данных должен остаться неизменным. Исключение, связанное с журналистскими целями, должно применяться к базам данных, предназначенным для подтверждения публикаций с целью не допустить даже косвенных предварительных ограничений свободы выражения мнения. Вопрос о возможных нарушениях права на частную жизнь следует рассматривать и обсуждать «задним числом». На этом основании компании-заявительницы утверждали, что вмешательство не было «предусмотрено законом» по смыслу положений пункта 2 статьи 10 Конвенции.

103. Кроме того, компании-заявительницы полагали, что рассматриваемое вмешательство не было «необходимо в демократическом обществе». Жалобы касались только количества публикуемой информации, а не ее точности. Применяемые Европейским Судом критерии уравнивания интересов лучше всего подходят для случаев, когда речь идет о частной жизни одного-двух человек. В этих ситуациях преимущественное значение имеют данные, касающиеся конкретного лица. Когда одним и тем же способом публикуются сотни тысяч фамилий, сведения о конкретном человеке «растворяются в общей массе» опубликованных данных. Вряд ли публикация этих данных может нарушить чье-либо право на частную жизнь. В таких ситуациях следует использовать иные критерии для установления баланса интересов, которые лучше учитывают массовый характер опубликованной информации, а именно критерий защиты частной жизни большого количества лиц. Кроме того, когда другие средства массовой информации публиковали данные, скажем, о 150 000 человек, указанные сведения никогда не требовалось рассматривать с учетом применяемых Европейским Судом критериев уравнивания интересов. Эти критерии стали применяться лишь тогда, когда компании-заявительницы опубликовали 1,2 миллиона фамилий.

104. В ходе принятия Закона «Об обнародовании и конфиденциальности информации о налогообложении» обсуждался вопрос об общественных интересах. По мнению компаний-заявительниц, общедоступность данных о налогообложении позволяет обществу наблюдать за результатами налоговой политики, динамикой изменения доходов и благосостояния в зависимости, например, от места проживания, рода занятий и половой принадлежности налогоплательщиков. Кроме того, она позволяет Налоговому управлению Финляндии осуществлять контроль, так как лица сообщают о своих подозрениях в уклонении от уплаты налогов непосредственно в Налоговое управление. Только в 2015 году в Налоговое управление поступили 15 000 таких сообщений. Поэтому компании-заявительницы утверждают, что законодатель Финляндии уже обеспечил равновесие между

общедоступными и подлежащими опубликованию данными о налогообложении, с одной стороны, и защитой частной жизни, с другой. Таким образом, у властей Финляндии отсутствуют пределы усмотрения или, во всяком случае, они ограничены жесткими рамками. Следовательно, отсутствует какая-либо необходимость вновь уравнивать эти права. В отличие от дела «Фрессоз и Руар против Франции» (Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Фрессоз и Руар против Франции» (*Fressoz and Roire v. France*), жалоба № 29183/95, *ECHR* 1999-I) в настоящем деле информация о налогообложении была получена компаниями-заявительницами на законных основаниях из общедоступных источников так же, как ее мог бы получить любой желающий. С точки зрения частной жизни лица, последствия этих действий не могли существенно различаться в зависимости от того, была эта информация получена от компаний-заявительниц, либо из других средств массовой информации или по телефону от самого Налогового управления. Ввиду того, что эти сведения было так легко получить, их публикация не могла нарушить чье-либо право на частную жизнь.

105. Ссылаясь на определение журналистской деятельности, приведенное в проекте Регламента об общей защите данных, компании-заявительницы утверждали, что их деятельность по публикации информации следует считать журналистикой. Рассуждения Высшего административного суда Финляндии противоречат данному определению, и этот факт неизбежно ставит под угрозу саму идею свободного выражения мнения. Ввиду формулировок решения Высшего административного суда компании-заявительницы поднимали вопрос о том, какой объем сведений необходимо обнаруживать, чтобы перейти грань между подлежащей и не подлежащей публикации информации. По мнению компаний-заявительниц, отсутствовали указания, касающиеся того, в каком объеме и какими способами можно публиковать информацию о налогообложении, не нарушая при этом закон. Суды Финляндии не учли критериев установления баланса интересов, сформулированных в прецедентной практике Европейского Суда, и приняли во внимание только критерий общественных интересов. В любом случае не должно быть верхней планки, ограничивающей объем подлежащей публикации информации.

2. Власти Финляндии

106. Власти Финляндии по существу были согласны с выводом Палаты Европейского Суда об отсутствии нарушения Конвенции, но утверждали, что не было допущено вмешательства в осуществление компаниями-заявительницами права распространять информацию. У компаний-заявительниц оставалась возможность собирать и обнару-

живать общедоступные данные о налогообложении при условии соблюдения ими требований законодательства о защите данных.

107. В случае, если Европейский Суд установит наличие вмешательства, власти Финляндии согласятся с выводом Палаты Европейского Суда о том, что оно было предусмотрено законом и преследовало правомерную цель, которая заключалась в защите репутации или прав других лиц. В отношении необходимости вмешательства в демократическом обществе власти Финляндии разделяли мнение Палаты Европейского Суда о том, что общий предмет обсуждения, данные о налогообложении, касающиеся налогооблагаемых доходов физических лиц, является вопросом, представляющим общественный интерес. В Финляндии данные о налогообложении являются общедоступными, но их получение и использование должны осуществляться в соответствии с Законами «О персональных данных» и «Об открытости деятельности властей». Общедоступность такой информации не предполагает, что ее при всех обстоятельствах можно предавать огласке. Уважение персональных данных и частной жизни, предусмотренное статьей 8 Конвенции, требует осуществлять определенный контроль за оглашением подобной информации.

108. Власти Финляндии подчеркивали, что компании-заявительницы запрашивали соответствующие данные в Совете по налогообложению Финляндии в 2000 и 2001 годах. На основании заключения, полученного Советом по налогообложению от Уполномоченного по защите данных, названный Совет попросил компании-заявительницы предоставить дополнительную информацию по своему запросу и указал, что данные не могут быть опубликованы, если газета «Веропёрсси» продолжит пользоваться теми же методами обнаружения информации. После этого компании-заявительницы отзывали свой запрос, пояснив, что они предоставят информацию уполномоченному по защите данных и Совету по налогообложению Финляндии в следующем году, но так этого и не сделали. Вместо этого они наняли людей, чтобы те вручную обрабатывали данные о налогообложении в налоговых инспекциях на местах.

109. Власти Финляндии подчеркивали, что согласно Рекомендациям для журналистов в редакции, действовавшей в период, относящийся к обстоятельствам дела, право на частную жизнь применяется и при опубликовании общедоступных документов и иных сведений, полученных из открытых источников. В рекомендациях ясно указывалось, что общедоступность информации необязательно предполагает допустимость ее свободного опубликования.

110. Власти Финляндии отмечали, что, как дали понять суды Финляндии, имеют значение способ и объем публикации информации. Данные, опубликованные в газете «Веропёрсси», касались

сведений об 1,2 миллиона лиц, почти трети всех налогоплательщиков в Финляндии. Остальные средства массовой информации Финляндии ежегодно публиковали данные о налогообложении, касающиеся 50 000–100 000 человек, то есть в значительно меньшем объеме, чем компании-заявительницы. Последние без какой-либо аналитики публиковали данные о лицах с низким или средним уровнем дохода, не являвшихся общественными деятелями и не занимавших выдающегося положения в обществе. Следовательно, их деятельность по обнародованию информации нельзя считать «журналистикой данных», направленной на извлечение выгоды из этих данных и на привлечение внимания к вопросам, представляющим общественный интерес, вынося их на всеобщее обсуждение. Публикация подобных данных не вносит в общественную дискуссию вклад, способный перевесить интерес общества в защите обработки персональных данных в желаемом объеме, а в основном удовлетворяет любопытство читателей. Компаниям-заявительницам не запрещали публиковать данные о налогообложении как таковые или принимать участие в дискуссии по вопросам, представляющим общественный интерес.

111. Если интерес общества в обеспечении открытости данных о налогообложении требует предусматривать возможность их обнародования, например, путем публикации этих данных в средствах массовой информации, то, по мнению властей Финляндии, такую цель можно было бы достичь, не прибегая к обработке персональных данных в объеме, запрещенном Законом «О персональных данных» и Директивой о защите данных. Настоящее дело отличается от упоминавшегося выше дела «Фрессоз и Руар против Франции», где опубликованные данные касались одного-единственного человека, игравшего ключевую роль в общественной дискуссии по социально значимому вопросу. Вопреки утверждениям компаний-заявительниц, настоящее дело не является абстрактным и не связано с допущениями. Их деятельность затрагивала частных лиц: в 2000–2010 годах уполномоченному по защите данных было подано множество жалоб, требующих его вмешательства. Таким образом, имела место настоятельная общественная потребность в защите частной жизни согласно статье 8 Конвенции.

112. Что касается толкования Директивы о защите данных, власти Финляндии напомнили, что Суд Европейского союза в своем предварительном постановлении по настоящему делу отметил, что понятие «журналистика» следует толковать расширительно, а исключения и ограничения, касающиеся защиты данных, должны применяться лишь постольку, поскольку это строго необходимо. Компаниям-заявительницам никогда не запрещали публиковать информацию о налогообложении вообще. При желании они могли бы скорректиро-

вать свою деятельность таким образом, чтобы она соответствовала Закону «О персональных данных».

113. Ссылаясь на пределы усмотрения властей, власти Финляндии, как и Палата Европейского Суда, подчеркивали, что Европейскому Суду потребовались бы веские основания, чтобы подменить позицию судов Финляндии своей собственной оценкой. Суды Финляндии не вышли за рамки предоставленной им свободы усмотрения и установили справедливое равновесие между конкурирующими интересами, о которых идет речь в деле. Обжалуемое вмешательство было «необходимо в демократическом обществе», и отсутствовало нарушение статьи 10 Конвенции.

С. ОРГАНИЗАЦИИ, ВСТУПИВШИЕ В ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛУ В КАЧЕСТВЕ ТРЕТЬИХ СТОРОН

1. Европейский институт информационного общества

114. Как отмечал Европейский институт информационного общества, «журналистика данных» предполагает, что те, кто ею занимаются, делают уже имеющуюся информацию более полезной для общества. Обработка и анализ данных, имеющих по какому-то конкретному вопросу, сами по себе являются важным аспектом деятельности журналистов. Отказ от защиты статьи 10 Конвенции при публикации журналистами баз данных, по его мнению, поставил бы под угрозу защиту, которая должна обеспечиваться широкому кругу действий, посредством которых журналисты передают обществу информацию. Если использование новых технологий не сможет попасть под защиту статьи 10 Конвенции, это причинит серьезный ущерб праву распространять информацию, а также праву ее получать.

115. Традиционные критерии определения предельного объема информации, которую могут публиковать и обрабатывать частные субъекты, не подходят для уравнивания противоречий, к которым приводит журналистика данных. Факторы уравнивания, которые Европейский Суд использовал ранее, бесполезны в делах, схожих с настоящим. Когда лица, занимающиеся журналистикой данных, обнародуют информацию, отвечающую общественным интересам, их действия должны поддерживаться в демократическом обществе, а не замалчиваться. Исходя из изложенного Европейский институт информационного общества предположил, что Европейский Суд мог бы пересмотреть свои подходы применения существующей прецедентной практики в делах, где журналисты обрабатывают информацию, чтобы передать ее обществу. Ему следует расширить сферу действия защиты, предусмотренной статьей 10

Конвенции, распространив ее на инновационные виды журналистики, и признать, что стандарты определения того, как статья 10 Конвенции защищает журналистов, занимающихся обработкой данных, могут иметь немаловажные последствия.

2. Организация «Сеть права и СМИ Нордплюс»

116. Организация «Сеть права и СМИ Нордплюс» отметила, что Европейскому Суду важно развивать принципы, касающиеся свободы выражения мнения, с учетом требований сегодняшнего дня и обсуждать, как устоявшиеся принципы применяются в контексте электронных средств массовой коммуникации. Многие рекомендации Организации Объединенных Наций, Европейского союза и Организации экономического сотрудничества и развития касаются нейтралитета средств массовой информации и технологического нейтралитета в контексте электронных средств массовой коммуникации. В настоящем деле предоставляется важная возможность пересмотреть существующее определение понятия «журналист». В рекомендациях Европейского союза отмечается необходимость выйти за рамки понятия традиционной журналистики и расширить ее границы в интересах тех, чью свободу выражения мнения следует охранять. Расширение границ этого понятия, кроме того, может повлиять на уравнивание различных интересов и возможное его переопределение. Европейский Суд должен определить, не следует ли по-другому понимать выражение «сдерживающий эффект»¹ в контексте новой окружающей среды средств массовой коммуникации.

117. Доступ к информации являлся одним из важнейших аспектов участия в демократической дискуссии и предпосылкой выполнения средствами массовой информации функций общественного контроля. Во многих странах сформировались различные традиции обнародования информации. В Финляндии большую ценность в глазах общества имеет открытость. Организация «Сеть права и СМИ Нордплюс» пришла к выводу, что прецедентная практика Европейского Суда нуждается в уточнении с целью снизить неопределенность, существующую в области свободы выражения мнения и права на частную жизнь в контексте электронных средств массовой коммуникации.

¹ *Chilling effect* (англ.) – замораживающий, охлаждающий, сковывающий эффект. Этим выражением пользуются западные юристы и политологи для обозначения того воздействия, которое жесткие правовые нормы и правоприменительная практика в той или иной сфере могут оказывать на реализацию гражданами своих, номинально гарантированных прав и свобод. Чаще всего это выражение применяется в отношении свободы слова и печати (*примеч. редактора*).

3. Организация «Статья 19», программа «Доступ к информации» и Венгерский союз гражданских свобод

118. Организация «Статья 19», программа «Доступ к информации» и Венгерский союз гражданских свобод указывали, что в 2008 году Суд Европейского союза в постановлении по делу компании «Сатакуннан Марккинапёрсси Ой» принял широкое определение журналистики. Комитет министров Совета Европы также понимает термин «журналист» в широком смысле: по его мнению, журналист – это «любое физическое или юридическое лицо, регулярно или на профессиональной основе занимающееся сбором и распространением информации в обществе с использованием любых средств массовой коммуникации». В Ирландии Высокий суд распространил привилегии журналистов на блогеров, а Специальный докладчик ООН по вопросу о свободе выражения мнений в докладе за 2015 год отметил, что «важнейшие функции общественного контроля» выполняют не только профессиональные журналисты, но и иные лица. Соответственно, Европейский Суд не должен устанавливать планку защиты статьи 10 Конвенции ниже, чем описано выше.

119. Обнародование общедоступных персональных данных может пойти на благо обществу, делая открытыми и подконтрольными действия тех лиц, которые наделены властью в обществе или, напротив, нарушают закон. Публикация подобной информации не просто удовлетворяет любопытство читателей, а оказывает существенное содействие журналистике с точки зрения преследования интересов общества. Эти доводы становятся еще более важными, если ранее персональные данные были опубликованы государством или иным образом стали считаться общедоступными согласно внутригосударственному законодательству. То, что такая информация стала достоянием общественности, предполагает наличие у общества интереса в ознакомлении с ней. Интерес общества в опубликовании этой информации перевешивает соображения защиты частной жизни, а после публикации такой информации уже нельзя считать, что она имеет сугубо частный характер.

D. МНЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА

1. Предварительные замечания о круге вопросов, подлежащих рассмотрению, и контексте их оценки Европейским Судом

120. Прежде всего Европейский Суд отмечает, что настоящее дело не совсем обычно, поскольку данные о налогообложении в Финляндии являются общедоступными. Далее, как подчеркивали компании-заявительницы, они не являлись единственным средством массовой информации

в Финляндии, кто собирал, обрабатывал и публиковал данные о налогообложении, как те, что публиковались в газете «Веропёрсси». Они отличались от иных средств массовой информации способом и объемом публикации данных.

121. Кроме того, как указано в § 81 настоящего Постановления, ознакомление с данными о налогообложении всех желающих предусмотрено только в очень небольшом количестве государств – членов Совета Европы. Это поднимает вопрос о том, какими пределами усмотрения пользуются власти Финляндии, устанавливая и регулируя доступ общества к таким данным и связывая подобный доступ с требованиями норм о защите данных и правом прессы на свободу выражения мнения.

122. С учетом этого контекста и того факта, что главным в настоящем деле является вопрос о соблюдении правильного равновесия между указанным правом и правом на частную жизнь, закрепленным во внутригосударственном законодательстве о защите данных и доступе к ним, необходимо сначала сформулировать некоторые общие принципы, следующие из прецедентной практики Европейского Суда согласно статье 10 Конвенции и свободы прессы, с одной стороны, и права на частную жизнь, предусмотренного статьей 8 Конвенции, в особом контексте защиты данных, с другой стороны.

123. Принимая во внимание необходимость защиты ценностей, лежащих в основе Конвенции, и то, что права, гарантированные статьями 10 и 8¹ Конвенции, заслуживают уважения в равной степени, важно не забывать о том, что равновесие между этими двумя правами, которое обязаны обеспечивать внутригосударственные органы власти, должно стремиться к сохранению существенных аспектов обоих указанных прав (см. также Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Компания “Делфи АС” против Эстонии» (Delfi AS v. Estonia), жалоба № 64569/09², § 110, ECHR 2015).

(а) Статья 10 Конвенции и свобода печати

124. Европейский Суд последовательно приходил к выводу, что свобода выражения мнения является одной из важнейших основ демократического общества, а также одним из основных условий его развития и самореализации каждого человека. Если иное не предусмотрено пунктом 2 статьи 10 Конвенции, она применима не только к «информации» или «идеям», которые воспринимаются положительно или равнодушно либо рассматриваются

в качестве безобидных, но и к «информации» или «идеям», которые оскорбляют, шокируют или беспокоят. Таковы требования плюрализма, благожелательного отношения к самым разным суждениям и взглядам и толерантности, без которых не может быть «демократического общества». Как сказано в статье 10 Конвенции, из свободы выражения мнения есть исключения, которые, однако, должны толковаться ограничительно, а необходимость любых ограничений должна быть убедительно установлена (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Фон Ганновер (принцесса Ганноверская) против Германии (№ 2)» (Von Hannover v. Germany) (№ 2), жалобы №№ 40660/08 и 60641/08, § 101, ECHR 2012, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кудерки компания “Ашетт Филиппакки Ассосье” против Франции» (Couderc and Hachette Filipacchi Associés v. France), жалоба № 40454/07³, § 88, ECHR 2015 (извлечения), и Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Беда против Швейцарии» (Bédat v. Switzerland), жалоба № 56925/08⁴, § 48, ECHR 2016).

125. Хотя пресса и не должна переходить определенных границ, в частности, в отношении защиты репутации и прав других лиц, ее обязанность, тем не менее, заключается в распространении информации и идей по всем вопросам, представляющим общественный интерес, таким образом, чтобы не нарушать при этом своих обязательств. Вместе с тем задача распространять информацию неизбежно предполагает «обязанность и ответственность», а также пределы, которыми пресса должна по собственной инициативе себя ограничивать (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кудерк и компания “Ашетт Филиппакки Ассосье” против Франции», § 89, и упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Фон Ганновер (принцесса Ганноверская) против Германии (№ 2)», § 102).

126. Европейский Суд неоднократно признавал важнейшую роль, которую средства массовой информации играют в содействии и облегчении реализации обществом права получать и распространять информацию и идеи. Задаче прессы по распространению этой информации и идей соответствует право общества на их получение. В противном случае пресса не смогла бы выполнять свои ключевые функции, стоя на страже общественных интересов (см. среди недавно рассмотренных дел Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Венгерский Хельсинкский комитет против Венгрии» (Magyar Helsinki Bizottság v.

¹ Такая последовательность в тексте (примеч. редактора).

² См.: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2015. № 11 (примеч. редактора).

³ См.: там же. 2016. № 8 (примеч. редактора).

⁴ См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Специальный выпуск. 2017. № 6 (примеч. редактора).

Hungary) от 8 ноября 2016 г., жалоба № 18030/11¹, § 165, *ECHR* 2016, а также другие примеры).

127. Далее, Европейский Суд последовательно приходил к выводу, что ни он сам, ни тем более внутригосударственные суды не должны подменять своей оценкой мнение прессы по поводу того, какие способы подачи материала необходимо использовать в том или ином конкретном случае (см. Постановление Европейского Суда по делу «Йерсильд против Дании» (*Jersild v. Denmark*) от 23 сентября 1994 г., § 31, Series A, № 298, и Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Штоль против Швейцарии» (*Stoll v. Switzerland*), жалоба № 69698/01, § 146, *ECHR* 2007-V).

128. Наконец, общепризнано, что сбор информации является важнейшим подготовительным этапом в журналистике и неотъемлемой охраняемой частью свободы прессы (см. среди недавно рассмотренных дел упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Венгерский Хельсинкский комитет против Венгрии», § 130, с дальнейшими ссылками).

(b) Статья 8 Конвенции, право на частную жизнь и защита данных

129. По поводу того, можно ли в обстоятельствах настоящего дела говорить о праве на частную жизнь, охраняемом статьей 8 Конвенции, учитывая общедоступный характер данных о налогообложении, которые обрабатывали и публиковали компании-заявительницы, Европейский Суд неизменно напоминал, что «частная жизнь» – это широкое понятие, которому невозможно дать исчерпывающее определение (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «S. и Марпер против Соединенного Королевства» (*S. and Marper v. United Kingdom*), жалобы №№ 30562/04 и 30566/04, § 66, *ECHR* 2008, и Постановление Европейского Суда по делу «Вукота-Бойич против Швейцарии» (*Vukota-Bojić v. Switzerland*) от 18 октября 2016 г., жалоба № 61838/10, § 52).

130. Помимо многих дел, в которых Европейский Суд приходил к выводу, что право на частную жизнь, предусмотренное статьей 8 Конвенции, охватывает физическую и психологическую неприкосновенность личности, он постановлял, что частная жизнь включает в себя также деятельность профессионального или делового характера (см. Постановление Европейского Суда по делу «Нимиц против Германии» (*Niemietz v. Germany*) от 16 декабря 1992 г., § 29, Series A, № 251-B) и право жить уединенно, не привлекая к себе нежелательного внимания (см. Постановление Европейского Суда по делу «Смирновы против Российской Федера-

ции» (*Smirnovy v. Russia*), жалобы №№ 46133/99 и 48183/99², § 95, *ECHR* 2003-IX (извлечения)).

131. Действительно, Европейский Суд приходил к выводу, что даже в публично-правовом контексте существует зона взаимодействия человека с другими людьми, которая может охватываться понятием «частная жизнь» для целей применения статьи 8 Конвенции (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кудерк и компания “Ашетт Филиппакки Ассоусье” против Франции», § 83, и Постановление Европейского Суда по делу «P.G. и J.H. против Соединенного Королевства» (*P.G. and J.H. v. United Kingdom*), жалоба № 44787/98, § 56, *ECHR* 2001-IX).

132. Подавляющее большинство дел, в которых Европейский Суд должен был проверить, как внутригосударственные органы власти установили равновесие между свободой прессы, охраняемой статьей 10 Конвенции, и правом на частную жизнь, предусмотренным статьей 8 Конвенции, касается предполагаемых нарушений права на частную жизнь конкретного лица или лиц в результате опубликования тех или иных конкретных материалов (см., например, Постановление Европейского Суда по делу «Флинккила и другие против Финляндии» (*Flinkkilä and Others v. Finland*) от 6 апреля 2010 г., жалоба № 25576/04, и Постановление Европейского Суда по делу «Ристамяки и Корвола против Финляндии» (*Ristamäki and Korvola v. Finland*) от 29 октября 2013 г., жалоба № 66456/09).

133. В особом контексте защиты данных Европейский Суд в ряде случаев ссылаясь на Конвенцию о защите данных (см. § 80 настоящего Постановления), на которую, в свою очередь, опирается Директива о защите данных, примененная судами Финляндии в настоящем деле. В статье 2 этой конвенции под персональными данными понимается «любая информация об определенном или поддающемся определению физическом лице». В упоминавшемся выше Постановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «Аманн против Швейцарии» (§ 65) Европейский Суд, обсуждая вопрос о применимости статьи 8 Конвенции, истолковал понятие «частная жизнь» в контексте хранения персональных данных следующим образом:

«Европейский Суд напоминает, что хранение данных, касающихся “частной жизни” лица, подпадает под действие пункта 1 статьи 8 Конвенции (см. Постановление Европейского Суда по делу “Леандер против Швеции” (*Leander v. Sweden*) от 26 марта 1987 г., Series A, № 116, p. 22, § 48).

В связи с этим Европейский Суд отмечает, что термин “частная жизнь” нельзя трактовать ограничительно. Так, уважение частной жизни включает в себя право устанавливать и развивать отноше-

¹ См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Специальный выпуск. 2017. № 9 (примеч. редактора).

² См.: Путеводитель по прецедентной практике Европейского Суда по правам человека за 2002 год (примеч. редактора).

ния с другими людьми. Кроме того, отсутствуют принципиальные аргументы, которые оправдывали бы исключение из понятия «частная жизнь» деятельности профессионального или делового характера (см. Постановление Европейского Суда по делу «Нимиц против Германии» от 16 декабря 1992 г., Series A, № 251-B, р. 33–34, § 29, а также упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Халфорд против Соединенного Королевства», р. 1015–1016, § 42).

Эта широкая трактовка соответствует толкованию, которое дается в Конвенции Совета Европы «О защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных» от 28 января 1981 г., вступившей в силу 1 октября 1985 г., цель которой заключается в «обеспечении на территории каждой Стороны для каждого физического лица... уважения его прав и основных свобод и, в частности, его права на неприкосновенность частной жизни в связи с автоматизированной обработкой касающихся его персональных данных» (статья 1), при том, что под персональными данными понимается «любая информация об определенном или поддающемся определению физическом лице» (статья 2).

134. Из-за того, что соответствующая информация уже является общедоступной, на нее необязательно перестает распространяться защита статьи 8 Конвенции. Так, в деле «Фон Ганновер (принцесса Ганноверская) против Германии» (Постановление Европейского Суда по делу «Фон Ганновер (принцесса Ганноверская) против Германии» (Von Hannover v. Germany), жалоба № 59320/00, §§ 74–75 и 77, ECHR 2004-VI), касавшемся опубликования фотографий известного человека, не имевшего официальных полномочий, которые были сделаны в общественных местах, Европейский Суд пришел к выводу, что интерес в публикации этой информации было необходимо сопоставить с доводами защиты частной жизни данного лица, пусть даже его появление на публике и можно было считать «общедоступной информацией».

135. Аналогичным образом в деле «Венгерский Хельсинкский комитет против Венгрии» (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда, §§ 176–178) главным фактором, на основании которого Европейский Суд отклонил аргументы защиты частной жизни, был не общедоступный характер информации, с которой хотел ознакомиться заявитель (этот фактор следует принимать во внимание при уравнивании любых интересов), а то, что власти Венгрии вообще не стали рассматривать вопрос о том, какой общественный интерес потенциально может представлять собой информация, запрошенная заявителем в указанном деле. Власти Венгрии волновал в основном вопрос о статусе государственных адвокатов, в отношении которых запрашивалась информация в соответствии с Законом Венгрии «О данных», который сам почти не допускал исключений из общего принципа неразгла-

шения персональных данных. Кроме того, в вышеупомянутом деле власти государства-ответчика не доказали, что разглашение запрошенной информации могло затронуть пользование государственными адвокатами правом на частную жизнь (там же, § 194).

136. Из устоявшейся прецедентной практики Европейского Суда следует, что при сборе данных о каком-либо конкретном человеке, обработке или использовании персональных данных или публикации соответствующих материалов способом или в объеме, которые выходят за рамки того, что обычно можно предвидеть, могут возникнуть доводы о защите частной жизни (см. Постановление Европейского Суда по делу «Узун против Германии» (Uzun v. Germany), жалоба № 35623/05¹, §§ 44–46, ECHR 2010 (извлечения), а также упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Ротару против Румынии», §§ 43–44, упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «P.G. и J.H. против Соединенного Королевства», § 57, упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Аманн против Швейцарии», §§ 65–67, а также Постановление Европейского Суда по делу «M.N. и другие против Сан-Марино» (M.N. and Others v. San Marino) от 7 июля 2015 г., жалоба № 28005/12², §§ 52–53).

137. Защита персональных данных чрезвычайно важна для осуществления человеком права на уважение его личной и семейной жизни, которое гарантируется статьей 8 Конвенции. Внутригосударственное законодательство должно предусматривать соответствующие гарантии, не допускающие использования персональных данных такими способами, которые могут оказаться несовместимы с гарантиями, содержащимися в этой статье Конвенции (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «S. и Марпер против Соединенного Королевства», § 103). Следовательно, статья 8 Конвенции предусматривает право на информационное самоопределение в той или иной форме, предоставляющее лицам возможность ссылаться на свое право на частную жизнь относительно данных, которые, хотя и являются нейтральными, но собираются, обрабатываются и распространяются в совокупности в таком виде или тем способом, которые могут указывать на нарушение их прав, предусмотренных статьей 8 Конвенции.

138. Принимая во внимание вышеизложенное и существующую прецедентную практику Европейского Суда по статье 8 Конвенции, представляется, что данные, собранные, обработанные и опубликованные компаниями-заявительницами

¹ См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2015. № 6 (примеч. редактора).

² См.: там же. № 11 (примеч. редактора).

в газете «Веропёрсси», с указанием подробных сведений о налогооблагаемых трудовых и нетрудовых доходах, а также о налогооблагаемой стоимости имущества за вычетом обязательных платежей, явно касались частной жизни этих лиц, несмотря на то, что согласно законодательству Финляндии подобные данные по определенным правилам могли быть обнародованы.

2. Вопрос о наличии вмешательства

139. Европейский Суд отмечает, что в силу решений органов по защите данных и судов Финляндии первой компании-заявительнице запретили обрабатывать данные о налогообложении таким способом и в том объеме, как это делалось в 2002 году, а также пересылать эту информацию в виде СМС-сообщений. Внутригосударственные суды пришли к выводу, что сбор персональных данных и их обработку в общем файле первой компании-заявительницы нельзя было как таковые считать противоречащими нормам о защите данных при условии, в частности, обеспечения надлежащей защиты этих данных. Однако с учетом способа и объема последующей публикации персональных данных из общей подборки в газете «Веропёрсси» первая компания-заявительница, которая, как было установлено, не могла ссылаться на исключение, связанное с журналистскими целями, осуществляла обработку персональных данных о физических лицах в нарушение Закона «О персональных данных». Второй компании-заявительнице запретили собирать, хранить и пересылать в виде СМС-сообщений сведения, полученные из базы данных первой компании-заявительницы и опубликованные в газете «Веропёрсси» (см. § 23 настоящего Постановления).

140. Европейский Суд приходит к выводу, что решение Совета по защите данных, оставленное без изменения судами Финляндии, повлекло за собой вмешательство государства в осуществление компаниями-заявителями права распространять информацию, которое гарантируется статьей 10 Конвенции.

141. В соответствии с положениями пункта 2 статьи 10 Конвенции такое вмешательство в осуществление компаниями-заявителями права на свободу выражения мнений должно быть «предусмотрено законом», преследовать одну или несколько правомерных целей и быть «необходимо в демократическом обществе».

3. Вопрос о законности вмешательства

142. Выражение «предусмотрено законом», используемое в пункте 2 статьи 10 Конвенции, не только требует, чтобы у обжалуемой меры были юридические основания во внутригосударственном законодательстве, но и имеет отношение

к качеству закона, требуя, чтобы он был доступен лицу, которого он касается, и предсказуем с точки зрения последствий своего применения (см. среди многих прочих примеров упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Компания “Делфи АС” против Эстонии», § 120, в котором приводятся ссылки на другие постановления Европейского Суда по данному вопросу).

143. Что касается требования предсказуемости, Европейский Суд неоднократно приходил к выводу, что норму нельзя считать «законом» по смыслу положений пункта 2 статьи 10 Конвенции, если она сформулирована недостаточно четко, чтобы позволить человеку корректировать свои действия. У лица должна быть возможность, в случае необходимости прибегнув к соответствующей консультации, предвидеть в разумной при обстоятельствах дела степени возможные последствия того или иного действия. Такие последствия необязательно должны быть предсказуемы с абсолютной определенностью. Хотя определенность в этом отношении весьма желательна, она может повлечь за собой чрезмерную жесткость, а право не должно отставать от изменяющихся обстоятельств. Соответственно, во многих законах неизбежно используются в большей или меньшей степени расплывчатые формулировки, толкование и применение которых зависит от правоприменительной практики (см. далее упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Компания “Делфи АС” против Эстонии», § 121, и Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Компания Centro Europa 7 S.r.l. и Ди Стефано против Италии» (Centro Europa 7 S.r.l. and Di Stefano v. Italy), жалоба № 38433/09, § 141, *ECHR* 2012).

144. Возложенная на внутригосударственные суды задача по разрешению споров заключается именно в том, чтобы устранять сомнения, которые могут остаться в сфере толкования правовых норм. Таким образом, право Европейского Суда контролировать соблюдение внутригосударственного законодательства не безгранично, поскольку вопросы применения и толкования внутригосударственного законодательства относятся в первую очередь к компетенции властей соответствующей страны, в особенности судов (см. среди прочих примеров Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кудревичюс и другие против Литвы» (Kudrevičius and Others v. Lithuania), жалоба № 37553/05¹, § 110, *ECHR* 2015, с дальнейшими ссылками). Кроме того, степень точности, которая требуется от внутригосударственного законодательства, а оно не может предусматривать все возможные варианты, в значительной сте-

¹ См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Специальный выпуск. 2017. № 2 (примеч. редактора).

пени зависит от содержания нормативно-правового акта, о котором идет речь, предполагаемой сферы его применения, а также от количества и статуса лиц, которым он адресован (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Компания «Делфи АС» против Эстонии», § 122, и упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кудревичюс и другие против Литвы», § 110).

145. Как отмечал Европейский Суд, в связи с этим можно ожидать, что лица, занимающиеся профессиональной деятельностью, которые при исполнении своих профессиональных обязанностей привыкли действовать с большой осторожностью, особенно тщательно подойдут к оценке угроз, связанных с такого рода деятельностью (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Компания «Делфи АС» против Эстонии», § 122, с дальнейшими ссылками, а также в контексте банковских данных Постановление Европейского Суда по делу «G.S.B. против Швейцарии» (G.S.B. v. Switzerland) от 22 декабря 2015 г., жалоба № 28601/11¹, § 69).

146. В настоящем деле компании-заявительницы и власти Финляндии (см. §§ 102 и 107 настоящего Постановления соответственно) разошлись во мнениях по вопросу о том, было ли вмешательство в осуществление компаниями-заявительницами свободы выражения мнения «предусмотрено законом».

147. В отношении существования четких юридических оснований обжалуемого по делу вмешательства Европейский Суд не находит оснований ставить под сомнение позицию, занятую Высшим административным судом Финляндии в настоящем деле, согласно которой обжалуемое вмешательство имело юридические основания в пункте 5 статьи 2, статье 32 и пункте 1 статьи 44 Закона «О персональных данных» (см. § 22 настоящего Постановления).

148. Что касается предсказуемости соответствующих положений законодательства государства-ответчика, а также их толкования и применения судами Финляндии, то в отсутствие во внутригосударственном законодательстве положений, прямо регулирующих количество данных, которое можно публиковать, и ввиду того, что несколько средств массовой информации в Финляндии также занимались публикацией аналогичных данных о налогообложении в определенном объеме, возникает вопрос: можно ли считать, что компании-заявительницы предвидели возможное нарушение действующего законодательства в результате их конкретной деятельности по опубликованию информации, если учитывать в связи с этим

существование исключения, связанного с журналистскими целями?

149. По мнению Европейского Суда, формулировки законодательства о защите данных, а также характер и сфера действия исключения, связанного с журналистикой, на которое пытались сослаться компании-заявительницы, являются достаточно ясными. Эти нормы применялись предсказуемо с учетом разъяснений, которые дал суду Финляндии Суд Европейского союза. Закон «О персональных данных» инкорпорировал в законодательство Финляндии Директиву о защите данных. Согласно этому закону обработка персональных данных означает сбор, запись, организацию, использование, передачу, обнародование, хранение, преобразование, объединение, защиту, удаление и уничтожение персональных данных, а также иные меры в отношении персональных данных (см. § 34 настоящего Постановления). Из указанных формулировок и соответствующих подготовительных материалов (см. § 36 настоящего Постановления) достаточно ясно следует, что в какой-то момент компетентные органы власти Финляндии могут, как в настоящем деле, прийти к выводу о недопустимости распространения базы данных, созданной в журналистских целях как таковой. Объем и форма публикуемых данных не могут выходить за рамки исключения, а само это исключение по своему характеру подлежит ограничительному толкованию, на что ясно указал Суд Европейского союза.

150. Даже если дело компаний-заявительниц было первым в своем роде по Закону «О персональных данных», толкование и применение судами Финляндии исключения, связанного с журналистикой, не стали бы от этого произвольными или непредсказуемыми (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кудревичюс и другие против Литвы», § 115, а также, *mutatis mutandis*, применительно к статье 7 Конвенции Постановление Европейского Суда по делу «Хухтамяки против Финляндии» (Huhtamäki v. Finland) от 6 марта 2012 г., жалоба № 54468/09, § 51, с дальнейшими отсылками), как и обращение Высшего административного суда Финляндии в Суд Европейского союза с ходатайством дать указания по поводу толкования исключения, предусмотренного статьей 9 Директивы о защите данных. Действительно, если говорить об этом обращении, Европейский Суд регулярно подчеркивал, насколько важен для защиты основных прав в Европейском союзе судебский диалог между судами стран – членов Европейского союза и Судом Европейского союза в виде поступающих от внутригосударственных судов в Суд Европейского союза запросов с просьбой вынести предварительное постановление по тому или иному вопросу (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Авиакомпания “Босфорус Хава Йоллары Туризм Вэ Тыкарет Ано-

¹ См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2016. № 11 (примеч. редактора).

ным Ширкети эйруейз» против Ирландии» (Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland), жалоба № 45036/98, § 164, *ECHR* 2005-VI, а также Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Авотиныш против Латвии» (Avotiņš v. Latvia), жалоба № 17502/07¹, §§ 105 и 109, *ECHR* 2016).

151. Далее, компании-заявительницы являются профессиональными организациями в области массовых коммуникаций и как таковые должны были знать о том, что массовые сбор и распространение данных, касающихся примерно одной трети всех налогоплательщиков в Финляндии, или 1,2 миллиона человек (в 10–20 раз больше количества людей, информация о которых публиковалась в то время любой другой медийной организацией), возможно, не будут считаться обработкой информации «исключительно» в журналистских целях согласно соответствующим положениям законодательства Финляндии и права Европейского союза.

152. В настоящем деле после того, как в 2000 и 2001 годах компании-заявительницы запросили данные у Совета по налогообложению Финляндии, уполномоченный по защите данных попросил их предоставить дополнительную информацию по этим запросам, указав, что данные не могут быть обнародованы, если газета «Веропёрсси» будет издаваться в своем обычном формате. Вместо того, чтобы выполнить эту просьбу и сообщить уполномоченному по защите данных дополнительные сведения, компании-заявительницы обошли обычные способы получения журналистами запрошенных данных о налогообложении и организовали обработку таких данных вручную в налоговых инспекциях на местах (см. § 12 настоящего Постановления). Европейский Суд не может строить предположения по поводу того, почему они так поступили, но их поведение свидетельствует о том, что им сложно было бы сослаться на исключение, касающееся журналистских целей, и на соответствующие положения внутригосударственного законодательства относительно получения данных о налогообложении.

153. В Рекомендациях для журналистов 1992 года, которые впоследствии повторно принимались в 2005, 2011 и 2014 годах, ясно указано, что принципы защиты физических лиц применяются и к использованию информации, содержащейся в общедоступных документах и иных открытых источниках, а общедоступность информации сама по себе не всегда неизбежно предполагает допустимость ее свободного опубликования. Компании-заявительницы должны были хорошо знать об этих рекомендациях, принятых в целях саморегулирования деятельности журналистов и издателей Финляндии.

154. Принимая во внимание вышеизложенное, Европейский Суд приходит к выводу, что обжалуемое по делу вмешательство в осуществление компаниями-заявительницами права на свободу выражения мнений было «предусмотрено законом».

4. Вопрос о правомерной цели вмешательства

155. Стороны по существу не оспаривали, что вмешательство в осуществление компаниями-заявительницами свободы выражения мнения можно считать преследовавшим правомерную цель защиты «репутации и прав других лиц».

156. Вместе с тем компании-заявительницы утверждали, что, хотя необходимость защиты от нарушений частной жизни и может играть определенную роль, законодатель в Финляндии уже рассмотрел ее, оценил и признал, принимая Закон «О персональных данных». По их мнению, предполагаемая необходимость защиты частной жизни в настоящем деле является абстрактной и связана с допущениями. При этом практически не возникает угрозы для частной жизни, в любом случае дело не касается частной жизни отдельных лиц.

157. Европейский Суд отмечает, что, вопреки предположениям компаний-заявительниц, из материалов дела ясно следует, что Уполномоченный по защите данных действовал на основании конкретных жалоб от лиц, утверждавших, что публикация в газете «Веропёрсси» данных о налогообложении привела к нарушению их права на частную жизнь. Из показателей, приведенных в § 9 настоящего Постановления, ясно, что деятельность компаний-заявительниц по публикации данных напрямую затрагивала очень большую группу физических лиц, платящих налоги в Финляндии. Есть основания считать, что эта деятельность прямо или косвенно касалась всех налогоплательщиков Финляндии, так как читатели могли оценивать их налогооблагаемые доходы исходя как из того, что они были включены в списки, опубликованные в газете «Веропёрсси», так и из факта их отсутствия в этих списках.

158. Не затрагивая вопрос о том, следует ли поименно указывать лиц, подавших жалобы на внутригосударственном уровне, довод компаний-заявительниц не учитывает характера и содержания обязанностей органов власти Финляндии, занимающихся защитой данных, которые предусмотрены, в частности, статьей 44 Закона «О персональных данных» и соответствующими положениями Директивы о защите данных. Относительно последнего стоит отметить, что, по мнению Суда Европейского союза, гарантии независимости внутригосударственных контрольных органов власти были предусмотрены для повышения эффективности защиты лиц и органов, затронутых решениями этих органов власти. Для того, чтобы гаран-

¹ См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Специальный выпуск. 2017. № 7 (примеч. редактора).

тировать такую защиту, внутригосударственные контрольные органы должны, в частности, обеспечивать справедливое равновесие между, с одной стороны, соблюдением основного права на частную жизнь, а с другой стороны, интересами, требующими свободного обращения персональных данных (см. Постановление Суда Европейского союза по делу Шремса, упоминавшееся в § 76 настоящего Постановления). Таким образом, в основе законодательства о защите данных, обеспечивать соблюдение которого поручено этим органам власти, лежит защита частной жизни.

159. Если принять во внимание вышеизложенное и цели Конвенции о защите данных, которые нашли отражение в Директиве № 95/46, а также в недавнем Регламенте № 2016/79 (см. §§ 59 и 67 настоящего Постановления), становится ясно, что вмешательство в осуществление компаниями-заявительницами права на свободу выражения мнения преследовало правомерную цель защиты «репутации или прав других лиц» по смыслу положений пункта 2 статьи 10 Конвенции.

5. Вопрос о необходимости вмешательства в демократическом обществе

160. Как отмечалось выше, основной вопрос в настоящем деле заключается в том, было ли вмешательство в осуществление компаниями-заявительницами права на свободу выражения мнений «необходимо в демократическом обществе», и удалось ли судам Финляндии, отвечая на данный вопрос, соблюсти справедливое равновесие между этим правом и правом на уважение частной жизни.

161. Обозначив выше (см. §§ 120–138 настоящего Постановления) некоторые общие принципы, касающиеся защиты права на свободу выражения мнения и права на уважение частной жизни, и разъяснив, почему в таких обстоятельствах, как в настоящем деле, явно применима статья 8 Конвенции, Европейский Суд считает необходимым напомнить критерии, с учетом которых в подобных случаях следует искать равновесие между этими двумя правами.

(а) Общие принципы, касающиеся пределов усмотрения государств и установления равновесия между различными правами

162. Выбор средств, подходящих для того, чтобы обеспечить соблюдение статьи 8 Конвенции, в принципе относится к сфере пределов усмотрения государств-участников независимо от того, о позитивных или негативных обязательствах государства идет речь (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кудерк и компания “Ашетт Филиппакки Ассосье” против Франции», § 90, и упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты

Европейского Суда по делу «Фон Ганновер (принцесса Ганноверская) против Германии (№ 2)», § 104, с дальнейшими ссылками). Аналогичным образом власти государств-участников пользуются определенными пределами усмотрения при определении того, является ли вмешательство в осуществление свободы выражения мнений, охраняемой статьей 10 Конвенции, необходимым, и если да, то в какой степени (там же).

163. В делах, где требуется устанавливать баланс между правом на уважение частной жизни и правом на свободу выражения мнения, Европейский Суд напоминает, что результат рассмотрения жалобы в принципе не должен меняться в зависимости от того, подана она в Европейский Суд со ссылкой на статью 8 Конвенции лицом, о котором шла речь в информационном сообщении, или со ссылкой на статью 10 Конвенции лицом, которое его опубликовало. Действительно, как отмечалось выше, эти права в равной степени заслуживают уважения (см. § 123 настоящего Постановления). Соответственно, свобода пределов усмотрения государства в обоих случаях в принципе должна быть одинакова.

164. Согласно устоявшейся прецедентной практике Европейского Суда критерий необходимости требует от Европейского Суда определять, соответствовало ли обжалуемое по делу вмешательство настоящей общественной необходимости, было ли оно соразмерно преследуемой правомерной цели, и являются ли основания, на которые ссылались внутригосударственные власти в оправдание вмешательства, относимыми и достаточными (см. Постановление Европейского Суда по делу «Газета “Санди Таймс” против Соединенного Королевства (№ 1)» (The Sunday Times v. United Kingdom) (№ 1) от 26 апреля 1979 г., § 62, Series A, № 30). Однако пределы усмотрения, которыми пользуются органы власти государства-ответчика при определении того, существует ли такая потребность, и какие меры необходимо принять, чтобы ее удовлетворить, не являются неограниченными, а подлежат общеевропейскому контролю со стороны Европейского Суда, в задачи которого входит вынести окончательное решение по вопросу о том, можно ли привести это ограничение в соответствие с правом на свободу выражения мнения, гарантированным статьей 10 Конвенции. Как отмечалось выше, задача Европейского Суда при осуществлении его контрольных полномочий заключается не в том, чтобы поставить себя на место судов государства-ответчика, а в том, чтобы с учетом обстоятельств дела в целом проверить решения, принятые ими в порядке осуществления их пределов усмотрения, на предмет соответствия требованиям тех статей Конвенции, о которых идет речь в жалобе (см., в частности, изложение соответствующих принципов в Постановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «Перинчек

против Швейцарии» (Perinçek v. Switzerland), жалоба № 27510/08¹, § 198, ECHR 2015 (извлечение), а также, в частности, упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Фон Ганновер (принцесса Ганноверская) против Германии (№ 2)», § 105). Когда власти государства-ответчика устанавливают равновесие между различными правами и интересами в соответствии с критериями, установленными в прецедентной практике Европейского Суда, последнему потребуются веские основания, чтобы подменить позицию внутригосударственных судов своей собственной оценкой (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кудерк и компания «Ашетт Филипакки Ассосье» против Франции», § 92, и упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Фон Ганновер (принцесса Ганноверская) против Германии (№ 2)», § 107).

165. У Европейского Суда уже была возможность сформулировать соответствующие принципы, на основе которых он и, что еще важнее, внутригосударственные суды должны определять необходимость вмешательства. Так, он определил ряд критериев в контексте установления баланса между конкурирующими правами. До сих пор соответствующие критерии определялись следующим образом: вклад в обсуждение вопросов, представляющих интерес для общества, степень известности человека, интересы которого были затронуты, предмет информационного сообщения, предыдущее поведение лица, интересы которого были затронуты, содержание, форма и последствия опубликованных сведений, а также в соответствующих случаях обстоятельства, при которых были сделаны фотографии. При рассмотрении жалобы на нарушение статьи 10 Конвенции Европейский Суд учитывает также способ получения информации, ее достоверность и тяжесть наказания, назначенного журналистам или издателям (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кудерк и компания «Ашетт Филипакки Ассосье» против Франции», § 93, упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Фон Ганновер (принцесса Ганноверская) против Германии (№ 2)», §§ 109–113, и Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Издательский дом «Аксель Шпрингер АГ» против Германии» (Axel Springer AG v. Germany) от 7 февраля 2012 г., жалоба № 39954/08, §§ 90–95).

166. Европейский Суд полагает, что установленные таким образом критерии можно применить и в настоящем деле, хотя некоторые из них, возможно, будут иметь большее или меньшее значе-

ние с учетом конкретных обстоятельств настоящего дела. Как пояснялось ранее (см. §§ 8–9 настоящего Постановления), это дело касается масштабного сбора, обработки и опубликования данных, которые согласно определенным правилам могли предаваться огласке и касались большого количества физических лиц в государстве-ответчике.

(b) Применение общих принципов в настоящем деле

(i) Вклад информации, опубликование которой привело к возникновению спора по вопросам, представляющим общественный интерес

167. Как неоднократно отмечал Европейский Суд, пункт 2 статьи 10 Конвенции практически не допускает ограничений политических высказываний и дискуссии по вопросам, представляющим общественный интерес (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Сюрек против Турции (№ 1)» (Sürek v. Turkey) (№ 1), жалоба № 26682/95, § 61, ECHR 1999-IV, и упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Вингроув против Соединенного Королевства», § 58). Таким образом, когда речь идет о дискуссии по вопросам, представляющим интерес для общества, пределы усмотрения государств ограничены (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кудерк и компания «Ашетт Филипакки Ассосье» против Франции», § 96, с дальнейшими отсылками).

168. При определении того, затрагивает ли публикация информации, предавшая огласке элементы частной жизни, вопрос, представляющий общественный интерес, Европейский Суд принимал во внимание значимость этого вопроса для общества и характер опубликованных сведений (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кудерк и компания «Ашетт Филипакки Ассосье» против Франции», § 98, и упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Фон Ганновер (принцесса Ганноверская) против Германии (№ 2)», § 109).

169. У общества есть право получать информацию. Это право имеет важнейшее значение в демократическом обществе и при определенных особых обстоятельствах может даже распространяться на аспекты частной жизни общественных лиц. Вместе с тем нельзя считать, что статьи, направленные исключительно на удовлетворение любопытства определенной аудитории относительно подробностей частной жизни лица, каким бы известным оно ни было, вносят вклад в дискуссию по вопросам, представляющим общественный интерес (см. упоминавшееся

¹ См.: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2016. № 4 (примеч. редактора).

выше Постановление Европейского Суда по делу «Фон Ганновер (принцесса Ганноверская) против Германии», § 65, Постановление Европейского Суда по делу «Компания “Эм-Джи-Эн Лимитед” против Соединенного Королевства» (MGN Limited v. United Kingdom) от 18 января 2011 г., жалоба № 39401/04, § 143, и Постановление Европейского Суда по делу «Алкая против Турции» (Alkaya v. Turkey) от 9 октября 2012 г., жалоба № 42811/06, § 35).

170. Для того, чтобы определить, что публикация сведений о частной жизни лица не была направлена исключительно на удовлетворение любопытства некоторой части аудитории, а касалась также вопроса, имеющего общую значимость, эти сведения необходимо рассматривать в совокупности и учитывать контекст их опубликования (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кудерк и компания “Ашетт Филипакки Ассосье” против Франции», § 102, Постановление Европейского Суда по делу «Компания Tønsbergs Blad A.S. и Хауком против Норвегии» (Tønsbergs Blad A.S. and Haukom v. Norway) от 1 марта 2007 г., жалоба № 510/04, § 87, Постановление Европейского Суда по делу «Бьорк Эйдсдоттир против Исландии» (Björk Eidsdóttir v. Iceland) от 10 июля 2012 г., жалоба № 46443/09, § 67, и Постановление Европейского Суда по делу «Эрла Хлинсдоттир против Исландии» (Erla Hlynisdóttir v. Iceland) от 10 июля 2012 г., жалоба № 43380/10, § 64).

171. Обычно интерес для общества представляют вопросы, затрагивающие его в такой степени, что у него могут появиться правомерные основания ими заинтересоваться, которые привлекают его внимание или сильно его беспокоят, особенно из-за того, что они отражаются на благосостоянии граждан или на жизни сообщества. Кроме того, общественный интерес вызывают вопросы, способные привести к существенным разногласиям, которые касаются важных аспектов жизни общества, или проблемы, связанные с получением информации, в которой общество было бы заинтересовано. Общественный интерес нельзя сводить к желанию общества получать информацию о частной жизни других лиц или к желанию аудитории получать сенсационные сведения, а иногда и проявлять болезненное любопытство к чужим делам (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кудерк и компания “Ашетт Филипакки Ассосье” против Франции», §§ 101 и 103, с дальнейшими ссылками).

172. Бесспорно, наделение общества возможностью знакомиться с официальными документами, в том числе с данными о налогообложении, направлено на обеспечение доступности информации для того, чтобы создать предпосылки для дискуссии по вопросам, представляющим общественный интерес. Такая возможность, хотя она и опосредуется ясно установленными законом правилами

и ограничениями, имеет конституционную основу в законодательстве Финляндии и четко гарантировалась на протяжении многих десятков лет (см. §§ 37–39 настоящего Постановления).

173. В основе политики общедоступности данных о налогообложении, осуществляющейся законодательством Финляндии, находится необходимость обеспечить, чтобы общество могло контролировать деятельность органов государственной власти. Компании-заявительницы ссылались на то, что доступ к данным о налогообложении предоставляет гражданам возможность контролировать друг друга и сообщать о фактах уклонения от уплаты налогов, однако Европейский Суд, изучив соответствующие подготовительные документы и имеющиеся у него материалы, не может подтвердить, что действующий в Финляндии режим доступа к таким данным (см. § 43 настоящего Постановления) преследовал эту цель или что эта задача обеспечения контроля возникла с течением времени.

174. Тем не менее наличие у общества возможности знакомиться с данными о налогообложении при условии соблюдения четких правил и процедур и общая прозрачность налоговой системы Финляндии не означают, что опубликование данных, являющееся предметом спора, само по себе способствовало дискуссии по вопросам, представляющим общественный интерес. Рассматривая публикацию этих данных в целом и в контексте, в котором оно имело место, и анализируя его с учетом вышеупомянутой прецедентной практики (см. §§ 162–166 настоящего Постановления), Европейский Суд, как и Высший административный суд Финляндии, не приходит к убеждению, что опубликование данных о налогообложении таким способом и в том объеме, как это делали компании-заявительницы, способствовало такой дискуссии или даже что она была основной целью публикации указанных данных.

175. Исключение, связанное с журналистскими целями, которое предусмотрено пунктом 5 статьи 2 Закона «О персональных данных», направлено на то, чтобы дать журналистам возможность получать, собирать и обрабатывать данные и возможность заниматься журналистикой, которой самой по себе отводится важная роль в демократическом обществе. На это ясно указал Высший административный суд Финляндии в решении 2009 года (см. § 22 настоящего Постановления), заявив, что ограничения в отношении обработки журналистами данных о налогообложении на стадии, предшествующей опубликованию или обнародованию информации, были бы недопустимы, так как на практике это могло бы означать, что решение о том, какие материалы можно публиковать, а какие нет, принимается заранее. Однако наличие общественного интереса в обеспечении доступа к данным о налогообложении в большом объеме и возможности

осуществлять их сбор необязательно автоматически означает наличие у общества интереса в масштабном распространении подобных необработанных данных без каких-либо изменений и аналитики. Из материалов по подготовке актов внутригосударственного законодательства (см. § 36 настоящего Постановления) становится ясно, что базы данных, созданные в журналистских целях, не рассчитаны на передачу лицам, не занимающимся журналистикой. Тем самым подчеркивается, что привилегия журналистов, о которой идет речь, касается обработки данных для внутреннего пользования. Это различие между обработкой данных в журналистских целях и распространением необработанных данных, к которым журналисты имеют привилегированный доступ, было явно отмечено Высшим административным судом Финляндии в его первом решении 2009 года.

176. Далее, на это исключение можно сослаться только в том случае, если обработка данных осуществляется «исключительно» в журналистских целях. Однако, как установил Высший административный суд Финляндии, практически дословное опубликование данных о налогообложении в газете «Веропёрсси» в виде каталогов, пусть даже и разбитых на несколько частей и отсортированных по муниципальным образованиям, представляло собой обнародование всей общей подборки, ведущейся в журналистских целях. При таких обстоятельствах его единственной целью, безусловно, не могла являться передача информации, мнений или идей. Компании-заявительницы утверждали, что обнародование данных о налогообложении позволяло обществу наблюдать за результатами налоговой политики, динамикой изменения доходов и благосостояния в зависимости, например, от места проживания, рода занятий и половой принадлежности налогоплательщиков. Тем не менее они не пояснили, как их читатели смогут провести такой анализ на основании необработанных данных без изучения публиковавшихся в газете «Веропёрсси».

177. Наконец, опубликованная информация действительно могла предоставить любопытным читателям возможность разбить поименованных лиц, не являющихся общественными деятелями, по категориям в зависимости от их экономического статуса, но это можно считать проявлением желания общества получать информацию о частной жизни других лиц, желания аудитории получать сенсационные сведения или даже болезненного любопытства к чужим делам (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кудерк и компания “Ашетт Филиппакки Ассосье” против Франции», § 101).

178. Принимая во внимание эти соображения, Европейский Суд не может не согласиться с Высшим административным судом Финляндии в том, что обжалуемая публикация данных, вопре-

ки требованиям законодательства Финляндии и права Европейского союза, не ограничивалось целью сообщить обществу информацию, мнения и идеи. Этот вывод подтверждается структурой, формой, содержанием и объемом опубликованных данных. Далее, Европейский Суд не считает, что публикация данных, которая привела к возникновению спора, можно считать способствующей дискуссии по вопросам, представляющим общественный интерес, или схожей с теми видами высказываний, в частности, с политическими высказываниями, которые традиционно занимают привилегированное место в его прецедентной практике, а значит, требуют строгого анализа с точки зрения Конвенции и практически не предполагают ограничений согласно пункту 2 статьи 10 Конвенции (см. в связи с этим упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Сюрек против Турции (№ 1)», § 61, и упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Вингроув против Соединенного Королевства», § 58).

(ii) Содержание опубликованной информации и степень известности лиц, которых она касается

179. Данные, опубликованные в газете «Веропёрсси», включали в себя имена и фамилии физических лиц, чьи налогооблагаемые доходы за год превышали определенный уровень (см. § 9 настоящего Постановления). Кроме того, эти данные содержали сведения об их трудовых и нетрудовых доходах с точностью до 100 евро, а также подробную информацию о налогооблагаемой стоимости их имущества за вычетом обязательных платежей. Такие данные в газете публиковались в алфавитном порядке и были сгруппированы по муниципальным образованиям и по уровню доходов.

180. В настоящем деле опубликованные в газете «Веропёрсси» сведения касались 1,2 миллиона человек. Все они являлись налогоплательщиками, но только очень немногие из них имели высокий доход, были общественными деятелями или известными людьми в том смысле, который придается этим понятиям в прецедентной практике Европейского Суда. Большинство лиц, сведения о которых были опубликованы в газете, принадлежали к группам с низким уровнем дохода. Согласно оценкам эти данные охватывали треть жителей Финляндии и большую часть всех наемных работников, трудившихся на полную ставку. В отличие от других случаев публикации данных в Финляндии, информация, опубликованная компаниями-заявительницами, не ограничивалась какой-то конкретной категорией лиц, политиками, государственными служащими, общественными деятелями или другими лицами, привлекающими к себе внимание общества в силу специфики

своей деятельности или уровня доходов (см. в этом отношении Постановление Европейского Суда по делу «Компания “Издательство “Кроне Верлаг ГмбХ и Ко. КГ”” против Австрии» (Krone Verlag GmbH and Co. KG v. Austria) от 26 февраля 2002 г., жалоба № 34315/96, § 37, а также Постановление Европейского Суда по делу «Компания “Издательство “Ньюс Верлагс ГмбХ и Ко. КГ”” против Австрии» (News Verlags GmbH and Co. KG v. Austria), жалоба № 31457/96, § 54, ECHR 2000-I) или положения, которое они занимают (см. Постановление Европейского Суда по делу «Издательская группа “Ньюс Ферласгрупп ГмбХ” против Австрии (№ 2)» (Verlagsgruppe News GmbH v. Austria) (№ 2) от 14 декабря 2006 г., жалоба № 10520/02, § 36). Как ранее указывал Европейский Суд, такие лица неизбежно и сознательно подвергают себя строгому контролю со стороны как журналистов, так и общества в целом (см. среди прочих примеров Постановление Европейского Суда по делу «Лингенс против Австрии» (Lingens v. Austria) от 8 июля 1986 г., § 42, Series A, № 103, а также упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кудерк и компания “Ашетт Филипакки Ассосье” против Франции», §§ 120–121).

181. Компании-заявительницы ссылались на относительную анонимность физических лиц, чьи фамилии и данные были опубликованы в газете и рассылались в виде СМС-сообщений, а также на значительный объем опубликованных данных. По их мнению, это свело к минимуму вмешательство в осуществление этими лицами права на частную жизнь. Компании-заявительницы утверждали, что чем больше данных они публиковали, тем меньше они вмешивались в частную жизнь, так как эти данные «растворялись в общей массе» опубликованных сведений (см. § 103 настоящего Постановления). Однако даже если допустить, что этот фактор может смягчить или свести к минимуму вмешательство, к которому привела публикация данных, являющаяся предметом спора, он не учитывает личного характера данных и того, что они предоставлялись компетентными налоговыми органами для одних целей, а использовались компаниями-заявительницами в других. Кроме того, он не учитывает, что способ и объем публикации этих данных означал, что они так или иначе охватывают всё взрослое население страны не только в качестве лиц, получающих определенный доход, если они фигурируют в списках, но и как лиц, не получающих такого дохода, если их нет в указанных списках ввиду соответствующего порогового уровня заработной платы (см. § 157 настоящего Постановления). Законодательство о защите данных, подобное тому, которое рассматривалось судами Финляндии, направлено именно на недопущение массового сбора, обработки и распространения данных.

(iii) Способ получения опубликованной информации и ее достоверность

182. В настоящем деле ни разу не оспаривалась точность опубликованной информации. Эта информация собиралась в налоговых инспекциях на местах и была достоверной.

183. Что касается способа получения указанной информации, важно помнить, что в области свободы прессы Европейский Суд приходил к выводу, что в силу обязанностей и ответственности, неразрывно связанных с осуществлением свободы выражения мнений, статья 10 Конвенции обеспечивает журналистам, которые освещают вопросы, представляющие интерес для общества, определенные гарантии при условии, что они действуют добросовестно с целью сообщать точную и достоверную информацию, соблюдая при этом правила журналистской этики (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Венгерский Хельсинкский комитет против Венгрии», § 159, с дальнейшими ссылками).

184. Европейский Суд напоминает, что в настоящем деле компании-заявительницы отозвали свой запрос о предоставлении данных, поданный в Совет по налогообложению Финляндии, и наняли людей, которые обрабатывали данные о налогообложении вручную в налоговых инспекциях на местах (см. § 12 настоящего Постановления). Тем самым они обошли и юридические ограничения (обязанность доказать, что сбор данных будет осуществляться в журналистских целях и что они не будут опубликованы в виде списка), и практические ограничения (наняв людей, которые обрабатывали информацию вручную, с целью получить неограниченный доступ к данным о налогообложении отдельных лиц для ее последующего распространения), предусмотренные соответствующими нормами законодательства Финляндии. После этого данные были опубликованы в необработанной форме в виде каталогов или списков.

185. Европейский Суд не может не согласиться с Постановлением Палаты Европейского Суда в том, что данные не были получены незаконными способами, однако очевидно, что стратегия компаний-заявительниц заключалась в том, чтобы обойти обычные способы получения журналистами данных о налогообложении, а значит, и сдержки, и противовесы, установленные органами власти Финляндии с целью упорядочить получение и распространение этой информации.

(iv) Содержание, форма и последствия опубликованной информации и сопутствующие соображения

186. Как отмечалось выше (см. § 127 настоящего Постановления), Европейский Суд пришел к выводу, что журналисты самостоятельно решают, как они подходят к освещению тех или иных вопросов.

Ни Европейскому Суду, ни внутригосударственным судам не следует подменять мнение прессы в этой области своей собственной оценкой (см. упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Йерсилд против Дании», § 31, а также упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кудерк и компания «Ашетт Филиппакки Ассосье» против Франции», § 139). Кроме того, статья 10 Конвенции предоставляет журналистам возможность решать, какие подробности следует опубликовать, чтобы обеспечить достоверность статьи (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Фрессоз и Руар против Франции», § 54, а также *ibid.*¹). Далее, журналисты пользуются свободой выбора, с какими из поступающих к ним новостей они будут работать и как именно. Однако эта свобода предполагает и ответственность (*ibid.*). Выбор, который они делают в этой связи, должен опираться на этические нормы их профессии и кодексы поведения (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кудерк и компания «Ашетт Филиппакки Ассосье» против Франции», пункт 138).

187. Если информация, являющаяся предметом спора, уже является общедоступной, Европейский Суд учитывает данный фактор при определении «необходимости» обжалуемого ограничения свободы слова для целей пункта 2 статьи 10 Конвенции. В некоторых случаях это было решающим доводом, заставившим Европейский Суд прийти к выводу о нарушении гарантий, предусмотренных статьями 10 Конвенции (см. Постановление Европейского Суда по делу «Вебер против Швейцарии» (*Weber v. Switzerland*) от 22 мая 1990 г., §§ 48–52, Series A, № 177, Постановление Европейского Суда по делу «Газеты «Обсервер» и «Гардиан» против Соединенного Королевства» (*Observer and Guardian v. United Kingdom*) от 26 ноября 1991 г., §§ 66–71, Series A, № 216, Постановление Европейского Суда по делу «Газета «Санди Таймс» против Соединенного Королевства (№ 2)» (*The Sunday Times v. United Kingdom*) (№ 2) от 26 ноября 1991 г., §§ 52–56, Series A, № 217, а также Постановление Европейского Суда по делу «Объединение «Ференигинг Викблад Блюф!» против Нидерландов» (*Vereniging Weekblad Bluf! v. Netherlands*) от 9 февраля 1995 г., §§ 41–46, Series A, № 306-A), тогда как в других делах, в частности, касающихся права прессы беспрепятственно освещать публичные судебные разбирательства, делался вывод о том, что общедоступность информации перевешивается необходимостью защиты права на уважение частной жизни, предусмотренного статьями 8 Конвенции (см. Постановление

Европейского Суда по делу «Эгеланд и Хансейд против Норвегии» (*Egeland and Hanseid v. Norway*) от 16 апреля 2009 г., жалоба № 34438/04, §§ 62–63, а также Постановление Европейского Суда по делу «Шабанов и Трен против Российской Федерации» (*Shabanov and Tren v. Russia*) от 14 декабря 2006 г., жалоба № 5433/02², §§ 44–50).

188. Следует отметить, что Суд Европейского союза ясно дал понять, не в последнюю очередь в упомянутом выше Постановлении по делу компании «Сатакуннан Марккинапёрсси Ой» (§ 48, и в упоминавшемся выше Постановлении по делу компании «Гугл Спейн» (§ 30), что открытый характер обрабатываемых данных не выводит их за рамки Директивы о защите данных и гарантий, которые та предусматривает для защиты частной жизни (см. §§ 20 и 75 настоящего Постановления).

189. Несмотря на то, что данные о налогообложении, о которых идет речь в настоящем деле, являются в Финляндии общедоступными, их можно получить только в налоговых инспекциях на местах, причем ознакомление с ними возможно лишь при соблюдении четких условий. Копирование указанной информации на съемные носители запрещено. Журналисты могут получать данные о налогообложении в электронном виде, но предоставление этих данных тоже сопряжено с определенными условиями и допускается только в установленном объеме. Журналисты должны уточнять, что информация запрашивается в журналистских целях и что она не будет опубликована в виде списка (см. §§ 49–51 настоящего Постановления). Таким образом, информация о физических лицах является общедоступной, но ее предоставление регулируется конкретными нормами и гарантиями.

190. Тот факт, что данные, о которых идет речь, являются общедоступными согласно внутригосударственному законодательству, необязательно означает, что их можно публиковать в неограниченном объеме (см. §§ 48 и 54 настоящего Постановления). Публикация этих данных в газете и их дальнейшее распространение в виде СМС-сообщений позволяют получать к ним доступ таким способом и в том объеме, которые не предполагаются законодателем.

191. Как отмечалось выше, сбор информации является важнейшим подготовительным этапом в журналистской деятельности и неотъемлемой охраняемой частью свободы прессы (см. § 128 настоящего Постановления). Стоит отметить, что в настоящем деле Высший административный суд Финляндии пытался вмешаться не в процесс сбора компаниями-заявительницами необработанных данных (эта деятельность составляет самую суть

¹ *Ibid.* (лат. сокращение от *ibidem*) – там же (примеч. переводчика).

² См.: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2008. № 4 (примеч. редактора).

свободы прессы), а в процесс распространения этих данных таким способом и в том объеме, как описано выше.

192. Кроме того, на этом этапе необходимо напомнить, что Финляндия – одно из очень немногих государств в Совете Европы, предусматривающих такую высокую степень общедоступности данных о налогообложении. При определении пределов усмотрения государств в деле, как настоящее, а также соразмерности обжалуемого по делу вмешательства и режима в Финляндии, согласно которому оно было принято, Европейский Суд должен также оценить лежащие в его основе решения законодателя и в этом контексте – качество парламентского и судебного контроля необходимости данного законодательства и принятых на этом основании мер по вмешательству в осуществление свободы выражения мнения (см. в связи с этим Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Международная организация защитников животных против Соединенного Королевства» (*Animal Defenders International v. United Kingdom*), жалоба № 48876/08, §§ 108 и 110, *ECHR* 2013 (извлечения)).

193. Обе стороны продемонстрировали, что парламентский контроль законодательства Финляндии о доступе к информации и, в частности, к данным о налогообложении, а также законодательства о защите данных был и строгим, и актуальным. Эти контроль и дискуссия на внутригосударственном уровне, кроме того, нашли отражение в контексте защиты данных на уровне Европейского союза, если говорить о принятии Директивы о защите данных, а впоследствии и Регламента № 2016/79.

194. Европейский Суд отмечает, что, принимая Закон «Об обнародовании и конфиденциальности информации о налогообложении», законодатель Финляндии решил сохранить общедоступность данных о налогообложении. Следовательно, при решении этого вопроса Парламент Финляндии установил равновесие между соответствующими частными и публичными интересами. Однако это не означает, что на указанные данные о налогообложении уже не распространяются соображения защиты информации, как утверждают компании-заявительницы. Пункт 5 статьи 2 Закона «О персональных данных» был принят для того, чтобы привести право на частную жизнь в соответствие с правом на свободу выражения мнения и учитывать роль прессы. Тем не менее, как указал Высший административный суд Финляндии, на исключение, связанное с журналистикой, можно ссылаться лишь при выполнении определенных условий. В Законе «Об обнародовании и конфиденциальности информации о налогообложении» тоже ясно сказано, что подобная информация «является общедоступной в той мере, в какой это предусмотрено настоящим законом» (см. § 39 настоящего Постановления).

195. Европейский Суд подчеркивает, что гарантии, предусмотренные внутригосударственным законодательством, были введены именно потому, что данные о налогообложении физических лиц являются общедоступными с учетом характера и цели законодательства о защите данных и соответствующего исключения, связанного с журналистикой. Исходя из изложенных обстоятельств и согласно подходу, сформулированному в упомянутом выше Постановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «Международная организация защитников животных против Соединенного Королевства» (§ 108), власти государства-ответчика пользовались широкими пределами усмотрения, решая, как в настоящем деле соблюсти справедливое равновесие между правами, гарантированными статьями 8 и 10 Конвенции соответственно. Далее, несмотря на то, что пределы усмотрения любого государства должны быть ограничены, а их осуществление подлежит внешнему контролю со стороны Европейского Суда, последний при определении того, было ли в целом соблюдено такое равновесие, может принимать во внимание еще и то, что государство, в какой-то степени в виде исключения, в интересах прозрачности решило предусмотреть в Конституции принцип общедоступности данных о налогообложении.

196. В настоящем деле суды Финляндии при сопоставлении этих прав стремились соблюсти равновесие между свободой выражения мнения и правом на частную жизнь, закрепленными в законодательстве о защите данных. Применяя к обжалуемому по делу вмешательству исключение, установленное пунктом 5 статьи 2 Закона «О персональных данных», и критерий интересов общества, они (в частности, Высший административный суд Финляндии) рассмотрели соответствующую прецедентную практику конвенционных органов и Суда Европейского союза и тщательно применили к обстоятельствам настоящего дела прецедентную практику Европейского Суда.

(v) Суровость санкций, примененных к журналистам или к издателям

197. Как отмечается в Постановлении Палаты Европейского Суда по настоящему делу, компаниям-заявительницам не запрещали публиковать данные о налогообложении и продолжать издавать газету «Веропёрсси», но они должны были это делать так, чтобы не нарушать нормы законодательства Финляндии и права Европейского союза о защите данных и доступе к информации. Снижение прибыли от коммерческой деятельности, которое могло произойти на практике в результате ограничения объема подлежащей опубликованию информации, не является как таковое санкцией по смыслу прецедентной практики Европейского Суда.

(vi) Вывод

198. Принимая во внимание вышеизложенное, Европейский Суд полагает, что при оценке обстоятельств, вынесенных на их рассмотрение, компетентные органы власти Финляндии и, в частности, Высший административный суд этой страны надлежащим образом учли принципы и критерии, сформулированные в прецедентной практике Европейского Суда для целей уравнивания права на уважение частной жизни и права на свободу выражения мнения. При этом Высший административный суд придал особое значение своему выводу о том, что опубликование данных о налогообложении в таком порядке и в том объеме, как описано выше, не способствует дискуссии по вопросам, представляющим интерес для общества, а компании-заявительницы по сути не могут утверждать, что они делали это исключительно в журналистских целях по смыслу соответствующих положений законодательства Финляндии и права Европейского союза. Европейский Суд не находит в деле веских оснований, которые потребовали бы от него подменить позицию судов Финляндии своей собственной оценкой и пересмотреть установленное ими равновесие (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Фон Ганновер (принцесса Ганноверская) против Германии (№ 2)», § 107, и упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Перинчек против Швейцарии», § 198). Европейский Суд приходит к убеждению, что приведенные основания являлись и уместными, и достаточными для того, чтобы доказать, что обжалуемое по делу вмешательство было «необходимо в демократическом обществе», а власти государства-ответчика не вышли за пределы собственного усмотрения, обеспечивая справедливое равновесие между противоречащими друг другу интересами, о которых идет речь в деле.

199. Таким образом, Европейский Суд приходит к выводу, что по делу не было допущено нарушения статьи 10 Конвенции.

III. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ ПУНКТА 1 СТАТЬИ 6 КОНВЕНЦИИ

200. Компании-заявительницы со ссылкой на пункт 1 статьи 6 Конвенции жаловались на продолжительность разбирательства по делу в судах Финляндии.

В части, относящейся к настоящему делу, пункт 1 статьи 6 Конвенции предусматривает следующее:

«1. Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях... имеет право на... разбирательство дела в разумный срок... судом».

A. ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПАЛАТЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО НАСТОЯЩЕМУ ДЕЛУ

201. Палата Европейского Суда отметила, что обжалуемое разбирательство в органах власти и судах Финляндии продолжалось более шести с половиной лет, при этом в двух различных судебных инстанциях оно рассматривалось дважды. Органы власти и суды Финляндии не допускали особенно длительных периодов бездействия. Несмотря на то, что дело представляло определенную сложность, нельзя сказать, что это само по себе оправдывало общую продолжительность разбирательства. По мнению Палаты Европейского Суда, чрезмерную совокупную продолжительность разбирательства можно объяснить главным образом тем, что суды каждой инстанции рассматривали дело дважды.

B. ДОВОДЫ СТОРОН В БОЛЬШОЙ ПАЛАТЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА

1. Компании-заявительницы

202. Компании-заявительницы утверждали, что разбирательство по настоящему делу продолжалось восемь лет в судах трех различных инстанций, в каждой из которых оно рассматривалось дважды. Высший административный суд Финляндии мог бы запретить публиковать данные в своем первом решении в 2009 году, не возвращая дело в Совет по защите данных. Это можно было бы сделать во имя процессуальной экономии и с должным учетом права компаний-заявительниц на справедливое разбирательство дела в разумный срок. Следовательно, продолжительность производства по делу нарушила право компаний-заявительниц, которое гарантируется пунктом 1 статьи 6 Конвенции.

2. Власти Финляндии

203. Власти Финляндии не согласились с выводами Палаты Европейского Суда. Они полагали, что, если исключить время, которое понадобилось Суду Европейского союза на вынесение предварительного постановления, первый этап разбирательства занял три года и три с половиной месяца, а второй этап – около двух лет и трех месяцев. Следовательно, общая продолжительность составила пять лет и семь месяцев, из которых нужно вычесть шесть месяцев, в течение которых суды Финляндии были заняты подготовкой запроса с просьбой вынести это предварительное постановление. Соответственно, разбирательство длилось пять лет и семь дней.

204. Власти Финляндии отмечали, что ни один из этапов разбирательства не занял очень много времени. Разбирательство состояло из двух отдель-

ных этапов, которые касались разных вопросов, хотя и связанных с одними и теми же сторонами и с одними и теми же фактами. Первый этап разбирательства касался вопроса о том, нарушили компании-заявительницы при обработке персональных данных положения Закона «О персональных данных» или нет. Высший административный суд Финляндии отменил обжалуемое решение и вернул дело в Совет по защите данных, которому пришлось провести новое административное разбирательство по данному вопросу и вынести новое решение в административном порядке. На втором этапе разбирательства рассматривался вопрос о том, соответствовало ли новое решение Совета по защите данных от 26 ноября 2009 г. предыдущему решению Верховного административного суда Финляндии.

205. Власти Финляндии указывали, что с юридической точки зрения дело было чрезвычайно сложным. Помимо обычной подготовки дела, оно предполагало составление запроса в Суд Европейского союза с просьбой вынести предварительное постановление, принятие соответствующего промежуточного решения и проведение двух слушаний. В настоящем деле власти Финляндии впервые столкнулись с необходимостью изучить вопросы о праве свободно распространять информацию о налогообложении и защите данных, по которым раньше в стране не было какой-либо судебной практики.

206. Далее, поведение компаний-заявительниц привело к тому, что второй этап разбирательства затянулся на полтора месяца. Эту задержку нельзя ставить в вину властям государства-ответчика.

207. Власти Финляндии заключили, что ввиду особых обстоятельств настоящего дела разбирательство было проведено в разумный срок по смыслу положений пункта 1 статьи 6 Конвенции.

С. МНЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА

208. Европейский Суд отмечает, что период, который следует принимать во внимание, начался 12 февраля 2004 г., когда было обжаловано первое решение Совета по защите данных, и закончился 18 июня 2012 г., когда Высший административный суд Финляндии принял окончательное решение по делу. Вынесение предварительного постановления по делу заняло у Суда Европейского союза один год и десять месяцев. Согласно прецедентной практике Европейского Суда данный срок следует исключить из продолжительности разбирательства, за которую несут ответственность власти государства-ответчика (см. Постановление Европейского Суда по делу «Пафитис и другие против Греции» (*Pafitis and Others v. Greece*) от 26 февраля 1998 г., § 95, *Reports* 1998-I, и Постановление Европейского Суда по делу «Куа Пуарре против Франции» (*Koua Poirrez v. France*), жалоба № 40892/98, § 61, *ECHR* 2003-X). Если вычесть этот срок из общей продолжитель-

ности производства по делу, обжалуемое разбирательство в органах власти и судах Финляндии продолжалось более шести лет и шести месяцев в судах двух различных инстанций, в каждой из которых оно рассматривалось дважды.

209. В соответствии с устоявшейся прецедентной практикой обоснованность продолжительности разбирательства следует оценивать с точки зрения обстоятельств дела и со ссылкой на следующие критерии: сложность дела, действия и бездействие заявителей и соответствующих органов власти и то, насколько важно для заявителей разрешение спора (см. среди прочих примеров Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Фридлендер против Франции» (*Frydlander v. France*), жалоба № 30979/96, § 43, *ECHR* 2000-VII, а также Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Греко-католический приход г. Лупени и другие против Румынии» (*Lupeni Greek Catholic Parish and Others v. Romania*), жалоба № 76943/11¹, § 143, *ECHR* 2016 (извлечение)).

210. Европейский Суд согласен с властями государства-ответчика в том, что органы власти и суды Финляндии не допускали при рассмотрении настоящего дела особенно длительных периодов бездействия. Дело находилось в производстве органов власти и судов Финляндии приблизительно по полтора года на каждом этапе, и этот срок как таковой нельзя считать слишком длинным.

211. Однако общая продолжительность разбирательства является чрезмерной. По-видимому, это было вызвано тем, что каждая судебная инстанция рассматривала дело дважды. Европейский Суд полагает: даже если согласиться с доводом властей Финляндии о том, что компании-заявительницы своим поведением затянули второй этап разбирательства на полтора месяца и что данный период времени нужно вычесть из общей продолжительности производства по делу, общая продолжительность разбирательства все-таки была чрезмерной.

212. Европейский Суд считает, что дело действительно было сложным с юридической точки зрения. Об этом свидетельствуют недостаточность практики судов Финляндии в соответствующих областях, необходимость направлять вопросы толкования права Европейского союза на рассмотрение Суда Европейского союза и тот факт, что дело было передано в Большую Палату Европейского Суда. Но нельзя сказать, что юридическая сложность дела сама по себе оправдывала общую продолжительность его рассмотрения. Кроме того, отчасти эта сложность была вызвана тем, что дело было возвращено на новое рассмотрение в Совет по защите данных.

¹ См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Специальный выпуск. 2017. № 9 (примеч. редактора).

213. Что касается того, какое значение имел для компаний-заявительниц результат рассмотрения дела, никто не оспаривает, что обжалуемые решения органов власти Финляндии отразились на том, в каком объеме и какой форме компании-заявительницы могли публиковать данные о налогообложении, а значит, продолжать свою деятельность по публикации этих данных без изменений.

214. Рассмотрев все предоставленные ему материалы, Европейский Суд считает, что даже с учетом сложности дела с юридической точки зрения продолжительность разбирательства в целом была чрезмерной и не соответствовала требованиям разумного срока.

215. Следовательно, в связи с продолжительностью разбирательства по делу было допущено нарушение пункта 1 статьи 6 Конвенции.

IV. ПРИМЕНЕНИЕ СТАТЬИ 41 КОНВЕНЦИИ

216. Статья 41 Конвенции гласит:

«Если Суд объявляет, что имело место нарушение Конвенции или Протоколов к ней, а внутреннее право Высокой Договаривающейся Стороны допускает возможность лишь частичного устранения последствий этого нарушения, Суд, в случае необходимости, присуждает справедливую компенсацию потерпевшей стороне».

А. УЩЕРБ

217. Компании-заявительницы требовали выплатить им 900 000 евро в качестве компенсации причиненного им материального ущерба, соответствующего чистой упущенной прибыли за три года. Они не стали дополнительно уточнять свои требования о возмещении материального ущерба со ссылкой на две статьи Конвенции, которые, по их мнению, были нарушены.

218. Власти Финляндии согласились с Палатой Европейского Суда в том, что между требуемой суммой возмещения ущерба и предполагаемым нарушением пункта 1 статьи 6 Конвенции не было выявлено причинно-следственной связи. Не было установлено и причинно-следственной связи между требуемой суммой возмещения ущерба и предполагаемым нарушением статьи 10 Конвенции. Следовательно, по мнению властей Финляндии, не требуется присуждения какой-либо компенсации. Если Европейский Суд придет к иному выводу, они считали, что вопрос о применении статьи 41 Конвенции должен быть отложен для рассмотрения.

219. Исходя из предоставленных ему материалов, Европейский Суд не усматривает наличия причинно-следственной связи между установленным по делу нарушением статьи 6 Конвенции и материальным ущербом, который, как утверждают компании-заявительницы, они понесли. Исходя из этого Европейский Суд оставляет требование о возмещении материального ущерба без удовлетворения. По

поводу компенсации морального вреда Европейский Суд отмечает, что компании-заявительницы не выдвинули соответствующих требований.

В. СУДЕБНЫЕ РАСХОДЫ И ИЗДЕРЖКИ

220. Компании-заявительницы требовали 58 050 евро в качестве возмещения судебных расходов и издержек, понесенных в связи с рассмотрением дела в судах Финляндии и Европейском Суде.

221. Власти Финляндии отмечали, что Палата Европейского Суда взыскала в пользу компаний-заявительниц сумму в размере 9 500 евро (включая налог на добавленную стоимость) в качестве возмещения судебных издержек, понесенных на обоих уровнях. По мнению властей Финляндии, эта сумма является достаточной, и не следует ее пересматривать в сторону увеличения.

222. Согласно прецедентной практике Европейского Суда заявитель имеет право на возмещение судебных расходов и издержек лишь постольку, поскольку было доказано, что они были фактически понесены, необходимы и не превышали разумных пределов. В настоящем деле Европейскому Суду не было представлено документальных доказательств, которые подтверждали бы требования о возмещении судебных расходов и издержек, понесенных в связи с рассмотрением дела в Большой Палате Европейского Суда, как того требует пункт 2 правила 60 Регламента Суда. Следовательно, дополнительные требования о возмещении судебных расходов и издержек, связанных с рассмотрением дела Большой Палатой Европейского Суда, должны быть отклонены. Принимая во внимание документальные доказательства, представленные компаниями-заявительницами для подтверждения своих требований в Палату Европейского Суда, и вышеуказанные критерии, Европейский Суд считает целесообразным присудить компаниям-заявительницам 9 500 евро (включая налог на добавленную стоимость) в качестве возмещения судебных расходов и издержек, понесенных в связи с рассмотрением дела в судах Финляндии и в Палате Европейского Суда.

С. ПРОЦЕНТНАЯ СТАВКА ПРИ ПРОСРОЧКЕ ПЛАТЕЖЕЙ

223. Европейский Суд полагает, что процентная ставка при просрочке платежей должна определяться исходя из предельной кредитной ставки Европейского центрального банка плюс три процента.

На основании изложенного Большая Палата Суда:

1) отклонила единогласно предварительные возражения властей государства-ответчика;

2) постановила 15 голосами «за» при двух – «против», что по делу не было допущено нарушения статьи 10 Конвенции;

3) постановила 15 голосами «за» при двух – «против», что по делу было допущено нарушение пункта 1 статьи 6 Конвенции;

4) постановила 14 голосами «за» при трех – «против», что:

(а) государство-ответчик обязано в течение трех месяцев выплатить компаниям-заявительницам 9 500 евро (девять тысяч пятисот евро), включая налоги, которые могут подлежать уплате с указанной суммы, в качестве возмещения понесенных ими судебных расходов и издержек;

(б) с даты истечения указанного трехмесячного срока и до момента выплаты на эти суммы должны начисляться простые проценты, размер которых определяется предельной кредитной ставкой Европейского центрального банка, действующей в период неуплаты, плюс три процента;

5) отклонила 15 голосами «за» при двух – «против» оставшуюся часть требований компаний-заявительниц о справедливой компенсации.

Совершено на английском и французском языках, оглашено на публичном слушании дела во Дворце прав человека, г. Страсбург, 27 июня 2017 г.

Лоуренс ЭРЛИ
Главный юридический
советник Суда

Андраш ШАЙО
Председатель Большой
Палаты Суда

В соответствии с пунктом 2 статьи 45 Конвенции и пунктом 2 правила 74 Регламента Суда к настоящему Постановлению прилагаются следующие отдельные мнения судей:

(а) частично особое мнение судей Ангелики Нуссбергер и Луиса Лопеса Герра;

(б) особое мнение судей Андраша Шайо и Ишиль Каракаш.

ЧАСТИЧНО ОСОБОЕ МНЕНИЕ СУДЕЙ АНГЕЛИКИ НУССБЕРГЕР И ЛУИСА ЛОПЕСА ГЕРРА

1. В основе этого важного дела лежит уравнивание права на защиту данных и права на свободу выражения мнения. Мы полностью согласны с позицией большинства судей.

2. Тем не менее мы вынуждены выразить свое несогласие по одному вторичному вопросу. Мы не можем согласиться с тем, что по делу было допущено нарушение пункта 1 статьи 6 Конвенции в связи с продолжительностью разбирательства.

3. Действительно, производство по делу в целом продолжалось более шести лет и шести месяцев в судах двух различных инстанций (см. § 208 настоящего Постановления). Однако важно отметить, что дело рассматривалось четырьмя раз-

ными судами, причем каждый раз юридические вопросы приходилось обсуждать заново. Сначала Административный суд г. Хельсинки вынес решение по жалобе уполномоченного по защите данных на решение Совета по защите данных не запрещать компаниям-заявительницам обрабатывать данные о налогообложении таким способом и в том объеме, как это делалось в 2002 году, и рассылать эти данные в виде СМС-сообщений. Затем Высший административный суд Финляндии должен был вынести решение по делу в качестве суда второй и последней инстанции. После того, как предварительное постановление по делу вынес Суд Европейского союза, оно было возвращено в Совет (то есть на административный уровень), чтобы тот наложил соответствующий запрет. Затем компания-заявительница, зная, что решения по юридическим вопросам уже вынесли два суда, обжаловали решение Совета. Административный суд г. Турку (то есть еще один суд) оставил жалобу заявителей без удовлетворения. Однако они не согласились с этим решением и подали жалобу в Высший административный суд Финляндии, очевидно, без всяких шансов на успех.

4. Следовательно, на этих двух этапах разбирательства речь шла о разных вопросах. В основе первого этапа разбирательства лежала жалоба уполномоченного на отказ Совета запретить деятельность компаний-заявительниц, а в основе второго – жалоба компаний-заявительниц на противоположное решение. Сначала расхождения касались бездействия властей, а потом, на втором этапе, речь шла о действиях властей.

5. Важно отметить, что второй этап разбирательства был начат только компаниями-заявительницами. Они воспользовались средством правовой защиты, которое имелось в их распоряжении, и это было совершенно законно. Тем не менее согласно давно устоявшейся прецедентной практике Европейского Суда заявителей нельзя винить в том, что они в полной мере воспользовались средствами правовой защиты, которое им предоставляет внутригосударственное законодательство, но это нужно считать объективным фактом, который не зависит от властей государства-ответчика и должен учитываться при определении того, не был ли превышен разумный срок, о котором говорится в пункте 1 статьи 6 Конвенции (см. Постановление Европейского Суда по делу «Эркнер и Хофауэр против Австрии» (Erkner and Hofauer v. Austria) от 23 апреля 1987 г., жалоба № 9616/81, § 68, Постановление Европейского Суда по делу «Жирарди против Австрии» (Girardi v. Austria) от 11 декабря 2003 г., жалоба № 50064/99, § 56, Постановление Европейского Суда по делу «Компания “Мартинш и Визейра, Лда.” и другие против Португалии» (Sociedade de Construções Martins and Vieira, Lda. and Others v. Portugal) от 30 октября 2014 г., жалоба № 56637/10 и еще пять жалоб, § 48, Постановление Европейского Суда по делу «О’Нил

и Лохлан против Соединенного Королевства» (O'Neill and Lauchlan v. United Kingdom) от 28 июня 2016 г., жалобы №№ 41516/10 и 75702/13, § 92).

6. Действительно, Высший административный суд Финляндии мог бы и сам вынести решение по делу. Это лишило бы компании-заявительниц возможности подать еще одну жалобу и сузило бы диапазон имевшихся у них средств правовой защиты. Позиция компаний-заявительниц, которые сначала жаловались на то, что им предоставили возможность подать жалобу, а потом воспользовались этой возможностью, в каком-то смысле противоречива. Эта процессуальная стратегия не была им навязана, они ее выбрали по собственной воле.

7. Далее, нужно учитывать юридическую сложность дела, которая не в последнюю очередь подтверждается тем, что его рассмотрение в Европейском Суде по правам человека заняло почти пять лет.

8. И последнее, но не менее важное: органы власти и суды Финляндии не допускали особенно длительных периодов бездействия.

9. Таким образом, на наш взгляд, согласно устоявшимся критериям, которые Европейский Суд применяет в делах о чрезмерной продолжительности разбирательства, в настоящем деле отсутствуют основания констатировать нарушение пункта 1 статьи 6 Конвенции.

ОСОБОЕ МНЕНИЕ СУДЕЙ АНДРАША ШАЙО И ИИШИЛЬ КАРАКАШ

1. Европейский Суд уже давно постановил, что средства массовой информации, которые играют важнейшую роль, стоя на страже интересов общества, вправе рассчитывать на эффективную защиту своего права на свободу выражения мнений. Однако в настоящем Постановлении Европейский Суд счел нужным ослабить эту защиту, сделав мало похожее на правду заявление о том, что газета, публикующая массив общедоступной информации, не занимается «журналистикой», и, высказавшись в пользу особо жесткой цензуры в отношении этой газеты, которая сейчас находится в процессе банкротства.

2. На наш взгляд, судам Финляндии не подождает выносить решение по поводу того, что является «журналистикой», а что нет. Мы считаем неубедительным вывод Европейского Суда о том, что информация о налогоплательщиках, которая регулируется в Финляндии несколькими законами, не относится к числу вопросов, представляющих неподдельный «интерес для общества». Мы не верим в то, что в настоящем деле был правильно применен принцип пределов усмотрения государства и было установлено правильное равновесие между противоречащими друг другу правом заявителей на свободу выражения мнения и частной жизнью отдельных финских налогоплательщиков.

3. Поэтому при всем уважении к позиции Европейского Суда мы с ней не согласны.

А. ЖУРНАЛИСТИКА И ВКЛАД В ПРАВОМЕРНЫЙ ИНТЕРЕС ОБЩЕСТВА

4. По делу не оспаривается, что имело место вмешательство государства в осуществление компаниями-заявительницами свободы выражения мнения (§ 140 настоящего Постановления). Однако мы расходимся с большинством судей в вопросе о законности этого вмешательства.

5. Согласно законодательству Финляндии информация о налогооблагаемых доходах и имуществе налогоплательщиков является общедоступной¹. В 2002 году компании-заявительницы начали публиковать эту информацию в определенном объеме. В апреле 2003 года уполномоченный по защите данных, ссылаясь на интерес налогоплательщиков в защите частной жизни, попросил Совет по защите данных ограничить опубликование компаниями-заявительницами данных о налогообложении. Эта просьба была оставлена без удовлетворения на основании того, что компании-заявительницы занимались журналистикой, а значит, были вправе воспользоваться исключением в контексте ограничений, предусмотренных Законом об обработке данных². В феврале 2007 года Высший административный суд Финляндии, рассматривая дело, обратился в Суд Европейского союза с просьбой вынести предварительное постановление по поводу толкования Директивы Европейского союза о защите данных³, которая также регулирует обжалуемую обработку данных. В декабре 2008 года Суд Европейского союза постановил, что деятельность по обработке данных из общедоступных документов можно отнести к «журналистике», если ее целью является обнародование информации, мнений или идей независимо от того, какие средства используются для их передачи. В сентябре 2009 года Высший административный суд пришел к выводу, что публикацию всей базы данных целиком нельзя считать журналистикой, и велел Совету по защите данных запретить компаниям-заявительницам публиковать эти данные.

¹ Статья 5 Закона «Об обнародовании и конфиденциальности информации о налогообложении».

² Закон «О персональных данных» регулирует защиту частной жизни отдельных лиц в том, что касается персональных данных. Он, в частности, предусматривает, что обработку данных необходимо осуществлять лишь при соблюдении определенного перечня требований. Однако пункт 5 статьи 2 Закона освобождает лиц, занимающихся «журналистикой», от выполнения большей части этих требований при обработке персональных данных.

³ Директива Европейского парламента и Совета Европейского союза «О защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном обращении этих данных» от 24 октября 1995 г. № 95/46/EU.

6. Согласно Закону «О персональных данных» обработка персональных данных без согласия лица, которого они касаются, допускается лишь в строго определенных ситуациях, в том числе в связи с выполнением условий договора, защитой жизненно важных интересов этого лица, в случаях, когда Совет по защите данных разрешил обработку информации ввиду «важного интереса общества», а также в некоторых иных ситуациях (статья 8). На лицо, которое потенциально может осуществлять обработку данных, эти ограничения не¹ распространяются при условии, однако, что оно не занимается «журналистикой, художественным или литературным самовыражением» (пункт 5 статьи 2). Аналогичным образом Директива Европейского союза о защите данных ограничивает цели допустимой обработки данных, требуя, чтобы «государства – члены Европейского союза предусматривали исключения» из этих ограничений «для обработки персональных данных, осуществляющейся исключительно в журналистских целях» (статья 9). Следовательно, центральное значение имеет вопрос о том, занимаются ли заявители «журналистикой», поскольку если ответить на него утвердительно, то средства получения этих данных и их использование не имеют никакого значения.

7. Европейский Суд, якобы ссылаясь на позицию Высшего административного суда Финляндии, утверждает, что «практически дословное опубликование данных о налогообложении в газете “Веропёрсси”... представляло собой обнародование всей общей подборки, ведущейся в журналистских целях. При таких обстоятельствах его единственной целью, безусловно, не могла являться передача информации, мнений или идей» (§ 176 настоящего Постановления). Этот вывод с самого начала кажется нелогичным: разве можно всерьез утверждать, что публикация данных не является попыткой «передачи информации»? А кроме того, он не соответствует нашей прецедентной практике, в которой никогда не утверждалось, что зарегистрированная журналистская организация, публикующая в своей газете некие данные, не занимается «журналистикой». Далее, такой вывод не соответствует тому, что сам Европейский Суд назвал компании-заявительницы «профессионалами в области массовых коммуникаций» (§ 151 настоящего Постановления).

8. В сегодняшнем Постановлении большое значение придается тому факту, что заявители занимались «масштабным распространением... необработанных данных [о налогообложении] без каких-либо изменений и аналитики» (§ 175 настоящего Постановления), однако Европейский Суд никогда не требовал от журналистов заниматься «аналитикой», чтобы можно было считать, что они выпол-

няют свои обязанности по передаче информации обществу. К тому же, как уже давно настойчиво отмечается в нашей прецедентной практике, ни Европейский Суд, ни внутригосударственные суды не должны подменять своей оценкой мнение прессы по поводу того, какие способы подачи материала следует использовать (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Издательский дом “Аксель Шпрингер АГ” против Германии» (Axel Springer AG v. Germany) от 7 февраля 2012 г., жалоба № 39954/08, § 81, и Постановление Европейского Суда по делу «Йерсильд против Дании» (Jersild v. Denmark) от 23 сентября 1994 г., § 31, Series A, № 298). Статья 10 Конвенции предоставляет журналистам возможность самим решать, обнародовать им информацию по вопросам, представляющим интерес для общества, или нет, если они действуют добросовестно (см. раздел D настоящего отдельного мнения), руководствуются проверенными фактами и соблюдают правила журналистской этики (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Фрессоз и Руар против Франции», жалоба № 29183/95, § 54, ECHR 1999-I). Журналистика – это прежде всего сбор и предоставление фактов, а не «аналитика»². Приоритетное значение имеют факты, а не мнения.

9. Европейский Суд пытается еще сильнее приуменьшить важность доводов заявителей, утверждая, что «публикацию информации, которая привела к возникновению спора» нельзя считать способствующей дискуссии по вопросам, представляющим интерес для общества, или разновидностью политических высказываний, которые занимают привилегированное место в прецедентной прак-

² В деле «Венгерский Хельсинкский комитет против Венгрии» (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Венгерский Хельсинкский комитет против Венгрии» от 8 ноября 2016 г., жалоба № 18030/11, § 109. См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Специальный выпуск. 2017. № 9 (примеч. редактора)) Европейский Суд пришел к выводу, что «сбор информации является важнейшей составной частью журналистики, и государство обязано не препятствовать свободному обращению информации». См. также Рекомендацию Совета Европы № R(2000)7 «О праве журналистов не раскрывать свои источники информации», принятую 8 марта 2000 г., где термин «журналист» определяется как «любое физическое или юридическое лицо, регулярно или на профессиональной основе занимающееся сбором и распространением информации в обществе с использованием любых средств массовой коммуникации», и Рекомендацию Комитета министров Совета Европы государствам-участникам № CM/Rec(2011)7 «О новом понятии средств массовой информации», принятую 6 июля 2011 г., в которой средства массовой информации дается новое широкое определение, охватывающее «всех действующих лиц, связанных с производством и распространением среди потенциально большого количества людей контента (например, информации, анализа, комментариев, мнений, образования, культуры, искусства и досуга в печатной, аудио, визуальной, аудиовизуальной или иной форме) и способы применения, которые направлены на то, чтобы содействовать интерактивным массовым коммуникациям... при этом сохраняя... редакционный контроль или надзор над контентом».

¹ Здесь и далее текст курсивом выделен авторами особого мнения (примеч. редактора).

тике Европейского Суда (см. § 178 настоящего Постановления). Нам такие рассуждения кажутся натянутыми по той очевидной причине, что законодатель в Финляндии считал целесообразным сделать данные о налогообложении общедоступными. Это тем более важно потому, что, как отмечают большинство судей, Финляндия в данном плане относится к незначительному меньшинству государств – участников Конвенции, придавая тем самым большее значение интересу общества в публичности и открытости данных о налогообложении (см. §§ 81, 120–121 настоящего Постановления).

10. Большинство судей утверждают, что «наличие общественного интереса в обеспечении доступа к данным о налогообложении в большом объеме и возможность осуществлять их сбор necessarily автоматически означают наличие у общества интереса в масштабном распространении подобных необработанных данных» (см. § 175 настоящего Постановления)¹. Значит ли это, что имеющаяся в распоряжении общества информация не может быть, тем не менее, опубликована? Распространение информации – это одна из обычных целей обеспечения сбора общедоступных данных². Далее Европейский Суд решил, что публикация данных в «определенном» объеме не пользуется защитой закона, хотя в законе нигде не указан такой пороговый объем. Уже то, что в соответствии с законодательством Финляндии эти данные считаются общедоступными, свидетельствует, что их распространение не только законно, но и является вопросом, представляющим серьезный интерес для общества, если говорить о Финляндии. Собственно в Законе «Об обнародовании и конфиденциальности информации о налогообложении», согласно которому такие данные являются общедоступными, сказано, что его положения имеют преимущественную силу по отношению к Законам «Об открытости деятельности властей» и «О персональных данных» (статья 2, см. также пункт 15 материалов, представленных компаниями-заявительницами, от 23 апреля 2014 г. и пункт 26 их представлений от 17 марта 2016 г.).

¹ В деле «Дамманн против Швейцарии» (см. Постановление Европейского Суда по делу «Дамманн против Швейцарии» (Damman v. Switzerland) от 25 апреля 2006 г., жалоба № 77551/01, § 52) Европейский Суд постановил, что сбор информации является важнейшим подготовительным этапом в журналистской деятельности и неотъемлемой охраняемой частью свободы прессы (см. также Постановление Европейского Суда по делу «Шаповалов против Украины» (Sharovalov v. Ukraine) от 31 июля 2012 г., жалоба № 45835/05, § 68).

² В некоторых государствах-участниках данные, собранные спецслужбами, иногда доступны историкам или лицам, которых они касаются («объектам наблюдения»), но их распространение в обществе подлежит ограничениям. Это можно оправдать в виде исключения (которым нередко злоупотребляли, когда речь шла об архивах спецслужб коммунистических стран), но в настоящем деле подобные обстоятельства отсутствуют.

11. Затем большинство судей пытаются утверждать, что, поскольку данные публиковались «без разбора» и в «необработанном» виде, их объем лишил общество возможности отслеживать и контролировать действия властей (см. § 176 настоящего Постановления). Далее Европейский Суд отмечает, что эта информация могла предоставить любопытным читателям возможность удовлетворять свое желание получать сенсационные сведения о частной жизни других лиц и даже проявлять болезненное любопытство к чужим делам (см. § 177 настоящего Постановления). Исходя из этого Европейский Суд делает вывод, что опубликование таких данных не могло ограничиваться целью сообщить обществу важную информацию (см. § 178 настоящего Постановления).

12. Однако Европейский Суд не учел, что увеличение объема данных действительно способствует удовлетворению интереса общества, поскольку оно усиливает налоговую прозрачность (именно для этого в первую очередь и был принят закон). Кроме того, возможность использования данных для того, чтобы проявлять болезненное любопытство к чужим делам, не преуменьшает (и тем более не исключает) интереса общества в публикации информации. Опубликование информации в большем объеме не может автоматически означать, что эта информация представляет меньшую ценность или меньший интерес для общества либо что она позволяет проявлять болезненное любопытство к чужим делам или склонять к получению сенсационных сведений (см. в качестве примера противоположной ситуации Постановление Европейского Суда по делу «Фон Ганновер (принцесса Ганноверская) против Германии», жалоба № 59320/00, § 65, ECHR 2004-VI). Публикация данных, являющаяся предметом спора в настоящем деле, не касалась интимных аспектов частной жизни лиц, которые обычно становятся предметом болезненного любопытства к чужим делам (кстати, большинство судей так и не дало определения этому термину³).

³ Под болезненным любопытством к чужим делам понимается «практика получения сексуального удовольствия от подглядывания за другими людьми, когда они обнажены или занимаются сексом» или «получение человеком удовольствия, когда он видит боль или страдания других людей» (см.: Оксфордский словарь. Издательство Oxford University Press, 2017 год). В этом смысле данный термин использовался в упомянутом выше Постановлении Европейского Суда по делу «Фон Ганновер (принцесса Ганноверская) против Германии» (§ 65) и в Постановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кудерк и компания “Ашетт Филиппакки Ассо́сье” против Франции» (Couderc and Hachette Filipacchi Associés v. France), жалоба № 40454/07, §§ 99 и 101, ECHR 2015 (см.: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2016. № 8 (примеч. редактора)). В указанных делах Европейский Суд подразумевал под ним в основном любопытство к сексуальной жизни. В настоящем деле, разумеется, нет одного из этих факторов, если только не предположить, что данные о налогообложении являются источником сексуального удовольствия.

В. ЗАКОННОСТЬ ЗАПРЕТА НА ПУБЛИКАЦИЮ ДАННЫХ

13. Мы не можем согласиться с Европейским Судом в том, что публикация данных в настоящем деле не являлась «журналистикой». Следовательно, мы должны прийти к выводу, что решение Совета по защите данных «задним числом» запретить заявителям публиковать данные о налогообложении в требуемом объеме было непредсказуемым, а значит, не было предусмотрено законом (см. §§ 13 и 34 настоящего Постановления).

14. Закон «Об обнародовании и конфиденциальности информации о налогообложении» предусматривает, что данные о налогообложении, в том числе информация о фамилии, дате рождения и месте жительства налогоплательщика, является общедоступной (статья 5). В нем также сказано, что Закон «О персональных данных» не ограничивает сбор данных в журналистских целях (пункт 3 статьи 16). Как уже говорилось, в соответствии с Законом «О персональных данных» при обработке персональных данных к журналистам применяются менее строгие ограничения, чем ко всем остальным лицам¹. Имея в виду данные о налогообложении, обязательство по их защите следует понимать в контексте законов, согласно которым эти данные являются общедоступными.

15. В контексте этих законов ходатайство, поступившее от уполномоченного по защите данных в 2003 году, и решение Высшего административного суда о прекращении публикации данных, вынесенное по этому ходатайству в 2007 (!) году, являлись непредсказуемыми и произвольными. В частности, запрет касался не опубликования данных как такового, а объема и способа их публикации. Компании-заявительницы не могли разумно предвидеть этот критерий. Еще важнее, что с учетом исключения, предусмотренного для журналистов и Законом об обнародовании информации, и Законом о защите данных, у компаний-заявительниц были все основания считать, что публикация ими данных относится к сфере действия защиты закона. Это подтверждается и путаницей по вопросу о применимости исключения для журналистов к данному делу, происходившей в решениях органов судебного контроля различных инстанций (см., в частности, §§ 15, 17, 19, 20 и 23 настоящего Постановления).

16. Как отмечают большинство судей, Европейский Суд неоднократно приходил к выводу, что норму нельзя считать «законом» по смыслу поло-

жений пункта 2 статьи 10 Конвенции, если она не сформулирована достаточно ясно, чтобы позволить человеку корректировать свои действия (§ 143 настоящего Постановления). В настоящем деле предположение, согласно которому заявительницы, две компании, работавшие в сфере массовых коммуникаций, могли предвидеть, что они не попадут под защиту исключения для журналистов, представляется в высшей степени маловероятным (см. § 143 настоящего Постановления) ввиду формулировок подлежащего применению закона и с учетом того, как понимает журналистику Европейский Суд. В двух предыдущих случаях применения Закона «О персональных данных» были сделаны выводы о том, что общедоступные данные о налогообложении можно передавать средствам массовой информации в больших количествах в электронном виде и что медийная организация, которая публиковала данные о группе в 10 000 человек, считавшихся богатейшими жителями Финляндии, осуществляла обработку данных в журналистских целях (см. § 38 настоящего Постановления)².

17. Принимая во внимание вышеизложенное, мы должны прийти к выводу, что вмешательство не было предсказуемым, а значит, оно не было предусмотрено законом.

С. ПРЕДЕЛЫ УСМОТРЕНИЯ ВЛАСТЕЙ ГОСУДАРСТВА-ОТВЕТЧИКА

18. Относительно пределов усмотрения, которые нужно предоставить властям государства-ответчика в настоящем деле, мы полагаем, что, пытаясь соблюсти справедливое равновесие между противоречащими друг другу интересами, власти вышли за рамки этих допустимых пределов.

19. Начнем с того, что, как предполагается в настоящем деле, Парламент Финляндии, установив степень общедоступности данных о налогообложении, не вышел за пределы своего усмотрения (несмотря на то, что Финляндия – одно из немногих государств в Совете Европы, которые так поступили). Ранее Европейский Суд придавал огромное значение качеству парламентского кон-

¹ Эти ограничения включают в себя обязательство по защите данных (статья 32) и секторальные правила поведения, распоряжения Совета по защите данных, потенциальную возможность привлечения к ответственности за причиненный ущерб и некоторые уголовно-правовые нормы до тех пор, пока данные уже не были опубликованы (пункт 3 статьи 39, пункты 1 и 3 статьи 40 соответственно).

² В Постановлении говорится о болезненном любопытстве к чужим делам. Можно ли и вправду считать, что личное благосостояние богатейших людей – это вопрос, представляющий интерес для общества, а благосостояние менее богатых людей таковым не является? Может быть, права богатых на частную жизнь менее важны, чем аналогичные права всех остальных? В действительности большие объемы данных, опубликованные заявителями, дают обществу более точное представление о целом ряде вопросов, представляющих интерес для общества, например о том, какой процент доходов выплачивают в виде налогов богатейшие люди по сравнению с теми, кто получает более скромные доходы, или о том, как меняются доходы и благосостояние в зависимости от половой принадлежности, рода занятий и места проживания налогоплательщиков (см. § 53 материалов, представленных компаниями-заявительницами, от 17 марта 2016 г.).

троля за законодательством, предусматривающим ограничения прав (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Международная организация защитников животных против Соединенного Королевства», жалоба № 48876/08, §§ 108 и 110, *ECHR* 2013 (извлечения))¹. В настоящем деле большинство судей сочли контроль со стороны Парламента Финляндии «и строгим, и актуальным» (§ 193 настоящего Постановления). Однако нельзя давать властям Финляндии широкую свободу усмотрения принимать законодательство на основании их демократической легитимности и в то же время предоставлять судам этой страны свободу ограничивать рамки того, что было принято в качестве закона по результатам демократического обсуждения. В случаях, когда законодатель уже достиг равновесия между конкурирующими интересами, Европейский Суд, поощряя пренебрежение демократическим выбором нации, опроверг бы свою собственную позицию в деле «Международная организация защитников животных против Соединенного Королевства», особенно если пределы усмотрения вообще-то были предоставлены прежде всего исключительно ради обеспечения качества парламентского контроля².

20. С этой точки зрения настоящее Постановление двусмысленно. Непонятно, то ли оно предоставляет судам широкую свободу пересматривать законодательство и устанавливать новое равновесие между правами, о которых идет речь (сужая тем самым объем собственных контрольных полномочий), то ли оно предоставляет парламенту узкую свободу ограничительно толковать закон в пользу права на частную жизнь, которое не выдвигается на первый план в тексте самого этого закона. По-видимому, в настоящем Постановлении

даже говорится, что ограничения по статье 10 Конвенции (предположительно основанные на Законе «О персональных данных») должны сопровождаться широкими пределами усмотрения в отличие от ограничений согласно статье 8 Конвенции (основанных на Законе «Об общедоступности и конфиденциальности информации о налогообложении»). Формулировка в лучшем случае условная, а выбор Европейского Суда ничем не мотивирован, если не считать его желания солидаризироваться с внутригосударственным судом против законодательства. Сегодняшнее Постановление еще раз ясно указывает на отсутствие объективного принципа применения доктрины пределов усмотрения государств³, особенно после того, как она была применена в деле «Международная организация защитников животных против Соединенного Королевства». Европейский Суд утверждает, что он наделяет власти государства-ответчика широкими пределами усмотрения при поиске равновесия между правами, о которых идет речь в деле. Одновременно с этим, однако, он хочет позволить внутригосударственным судам не только отменять в судебном порядке то, что было принято на демократической основе, но и переопределять значение понятий «журналистика» и «журналистские цели».

21. Журналистика и журналистские цели не могут быть вопросами, решения по которым принимаются внутригосударственными судами, несмотря на то, что они привязаны к определенному контексту. Следовательно, властям страны нельзя давать свободу принимать подобные решения. Аналогичный подход сейчас применяется к понятию «ответственная журналистика», которое, хотя и не в явном виде, используется для того, чтобы позволить проводить менее строгий анализ уравнивания государством различных интересов и соразмерности принятых мер (см. соответственно Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Пентикайнен против Финляндии» (*Pentikäinen v. Finland*), жалоба № 11882/10⁴, § 90, *ECHR* 2015, а также из последних примеров Решение Европейского Суда по делу «Эрдтманн против Германии» (*Erdtmann v. Germany*) от 5 января 2016 г., жалоба № 56328/10, § 20). Недавно понятие «ответственная журналистика» было использовано как один из факторов для того, чтобы наделить власти более широкими пределами усмотрения, и в результате пострадала свобода прессы (см.

¹ См. также в том же аспекте Постановление Европейского Суда по делу «Национальное объединение железнодорожных, морских и транспортных работников против Соединенного Королевства» (*National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. United Kingdom*) от 8 апреля 2014 г., жалоба № 31045/10, *ECHR* 2014-II, которое вводит широкие пределы усмотрения, которая первоначально признавалась за государством при проведении социально-экономической политики, в контекст статьи 11 Конвенции. Это довольно забавно. Согласно статьям 10 и 11 Конвенции интересы общества не могут являться основанием для ограничений, если только это не вопрос обеспечения общественного порядка и т.д. Однако как только ту или иную меру начинают считать частью социально-экономической политики, властям вдруг фактически предоставляется карт-бланш в виде широких пределов усмотрения.

² Один из нас также приобщил к Постановлению Европейского Суда по делу «Международная организация защитников животных против Соединенного Королевства» особое мнение о недопустимости в демократическом процессе законодательства, снижающего стандарты контроля по вопросам прав человека. Здесь мы ссылаемся на Постановление по делу «Международная организация защитников животных против Соединенного Королевства» лишь для того, чтобы показать внутреннюю противоречивость рассуждений большинства судей.

³ См.: *Lech Garlicki*. Cultural Values in Supranational Adjudication: is there a «cultural margin of appreciation» in Strasbourg? // Klaus Stern, Michael Sachs and Helmut Siekmann. *Der grundrechtsgeprägte Verfassungsstaat: Festschrift für Klaus Stern zum 80. Geburtstag* (2012); *George Letsas*. Two Concepts of the Margin of Appreciation // *A Theory of Interpretation of the European Convention on Human Rights*. Oxford University Press (2007). P. 80–98.

⁴ См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Специальный выпуск. 2017. № 2 (примеч. редактора).

Постановление Европейского Суда по делу «Русу против Румынии» (*Rusu v. Romania*) от 8 марта 2016 г., жалоба № 25721/04, § 24, где Постановление Европейского Суда по делу «Пентикяйнен против Финляндии» было переосмыслено и применено в более широком контексте, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Беда против Швейцарии», жалоба № 56925/08¹, §§ 49–54, *ECtHR* 2016, Решение Европейского Суда по делу «Салиху и другие против Швеции» (*Salihu and Others v. Sweden*) от 10 мая 2016 г., жалоба № 33628/15, §§ 53–56, Постановление Европейского Суда по делу «Куницына против Российской Федерации» (*Kunitsyna v. Russia*) от 13 декабря 2016 г., жалоба № 9406/05², § 45, и Решение Европейского Суда по делу «Травальо против Италии» (*Travaglio v. Italy*) от 24 января 2017 г., жалоба № 64746/14, § 36). Позволить государствам самим определять границы этих понятий значит косвенно поддержать позицию, складывающуюся в некоторых государствах-участниках, в соответствии с которой журналистская деятельность, критически важная для государства, является не журналистской, а лишь незаконной деятельностью, разновидностью терроризма или угрозой национальной безопасности. Статья 10 Конвенции не наделяет внутригосударственные суды столь существенными полномочиями. Не должен этого делать и Европейский Суд.

22. Принимая во внимание вышеприведенные доводы и то, что настоящее дело связано с высказываниями в интересах общества при опубликовании информации в журналистских целях, власти государства-ответчика не должны пользоваться широкими пределами усмотрения при ограничении этих высказываний.

Д. УРАВНОВЕШИВАНИЕ ПРОТИВОРЕЧАЩИХ ДРУГ ДРУГУ ПРАВ

23. Законодательство Финляндии о налоговой прозрачности может вызвать инстинктивное неприятие и потребовать от Европейского Суда проверить, соответствует ли оно требованиям статьи 8 Конвенции, если потерпевший подаст на него жалобу в установленном порядке. Однако в настоящем деле Европейский Суд не обязан был этого делать. Он не может решить данную задачу, искажив свою прецедентную практику в целях ограничения свободы выражения мнения. Поэтому при уравнивании различных интересов необходимо отбросить всякую обеспокоенность внутригосударственным законодательством, допускающим абсолютную налоговую прозрачность.

24. Европейский Суд сам решает, какой подход ему следует применять: критерий уравнивания различных интересов или критерий необходимости. До сих пор Европейский Суд выбирал какой-то один из этих критериев, но ни разу не применял их оба сразу, как в настоящем Постановлении. Согласно преобладающей прецедентной практике уравнивание двух конвенционных прав требует от Европейского Суда полагаться на выводы властей государства-ответчика. Тем не менее ему следует должным образом принимать во внимание оба противоречащих друг другу права (то есть Европейский Суд должен самостоятельно оценивать ситуацию, когда одному праву без уважительных причин просто придается решающее значение). Однако в настоящем деле, уравнивая различные интересы, суды Финляндии не приняли во внимание оба этих права, а Европейский Суд не стал даже рассматривать данную проблему, хотя его прецедентная практика требовала от него это сделать. В случаях, когда суд государства-ответчика при уравнивании различных прав не учитывает какое-либо из требуемых соображений, Европейский Суд должен констатировать нарушение Конвенции. Практика Европейского Суда требует надлежащим образом принимать во внимание, в частности, нижеследующие факторы.

25. Во-первых, вмешательство касается прессы и журналистики. Хотя журналистика и предполагает определенные обязанности и ответственность, ограничения журналистских свобод требуют более строгого анализа. Пункт 2 статьи 10 Конвенции практически не допускает ограничений политических высказываний и дискуссии по вопросам, представляющим общественный интерес. Наиболее тщательный анализ требуется от Европейского Суда в случаях, когда принятые властями меры или примененные ими санкции могут заставить прессу отказаться от участия в дискуссии по вопросам, вызывающим правомерный интерес у общества (см., например, Постановление Европейского Суда по делу «Вингроув против Соединенного Королевства» (*Wingrove v. United Kingdom*) от 25 ноября 1996 г., § 58, *Reports* 1996-V, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Компания «Бладет Тромсё» и Стенсаас против Норвегии» (*Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway*), жалоба № 21980/93, § 64, *ECtHR* 1999-III, и упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Йерсилд против Дании», § 35). В настоящем деле компании-заявительницы публиковали информацию, которая напрямую затрагивала вопросы, представляющие интерес для общества. Европейский Суд уже подтверждал, что интерес для общества представляют вопросы, связанные с трудоустройством, оплатой труда и налоговой прозрачностью (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Фресоз и Руар против Франции», §§ 51 и 53).

¹ См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Специальный выпуск. 2017. № 6 (примеч. редактора).

² См.: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2017. № 12 (примеч. редактора).

26. Во-вторых, опубликованная компаниями-заявительницами информация не была направлена на причинение вреда (и действительно не причинила никакого вреда)¹. Сопоставляя статьи 8 и 10 Конвенции, Европейский Суд должен, кроме того, принимать во внимание «серьезность вторжения в частную жизнь и последствия публикации фотографии для человека, который на ней изображен» (см. Постановление Европейского Суда по делу «Гургенидзе против Грузии» (*Gurgenidze v. Georgia*) от 17 октября 2006 г., жалоба № 71678/01, § 41). В то же время указанное вмешательство возложило на компании-заявительницы чрезмерное бремя и причинило им реальный ущерб, который, в конечном счете, привел их к банкротству. Вред, причиненный обществу, в отличие от вреда, причиненного заявителем, был умоуязвимым и размытым. С учетом общедоступности обнародованных данных и указанного выше объема подборки этих данных любой вред, непосредственно причиненный их опубликованием компаниями-заявительницами, был относительно несущественным для общества в целом. Отсутствие жалоб на закон со стороны отдельных лиц лишь подтверждает, что никому конкретно ущерб причинен не был. С другой стороны, на журналистах лежит важная обязанность устанавливать требования к тому, в каком объеме они могут собирать и публиковать данные, в какой форме они должны это делать и т.д.

27. В-третьих, опубликованная компаниями-заявительницами информация считалась общедоступной, и на нее не распространялись требования о соблюдении конфиденциальности. Законодательство Финляндии предоставляет каждому право знакомиться с информацией о налогоплательщиках², а статья 12 Конституции Финляндии,

кроме того, гарантирует право распространять и получать информацию без предварительного контроля. Европейский Суд неоднократно отмечал, что «задаче средств массовой информации по распространению этой информации и идей соответствует право общества на их получение» (см. Постановление Европейского Суда по делу «Компания “Издательство “Ньюс Верлагс ГмбХ и Ко. КГ”” против Австрии» (*News Verlags GmbH and Co. KG v. Austria*), жалоба № 31457/96, § 56, *ECHR* 2000-I, Постановление Европейского Суда по делу «Дюпюи и другие против Франции» (*Dupuis and Others v. France*) от 7 июня 2007 г., жалоба № 1914/02, § 35, Постановление Европейского Суда по делу «Кампош Дамасу против Португалии» (*Campos Dâmaso v. Portugal*) от 24 апреля 2008 г., жалоба № 17107/05, § 31, а также упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Издательский дом “Аксель Шпрингер АГ” против Германии», §§ 79–80). При поиске равновесия в контексте статьи 10 Конвенции важнейшее значение должны иметь недостаточность или полное отсутствие конфиденциальности и (или) защиты интимных аспектов частной жизни при опубликовании информации журналистами. В упомянутом выше деле «Фрессоз и Руар против Франции» Европейский Суд прямо задался вопросом о том, «есть ли необходимость не допустить распространения информации, которая уже является общедоступной и уже, возможно, известна большому количеству людей» (§ 53)³. Тогда Европейский Суд пришел к выводу, что препятствовать распространению общедоступной информации недопустимо.

28. В-четвертых, компании-заявительницы, публикуя данные о налогоплательщиках, действовали добросовестно. Ответственный подход журналистов к исполнению своих обязанностей предполагает, что они действуют добросовестно с целью давать точную и достоверную информацию, соблюдая при этом принципы ответственной журналистики (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Пентикяйнен против Финляндии», § 90, упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Компания “Бладет Тромсё” и Стенсаас против Норвегии», § 65, упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Фрессоз и Руар против Франции», § 54, Постановление Европейского Суда

¹ В упоминавшемся выше Постановлении по делу «Фрессоз и Руар против Франции» (§ 48) Большая Палата Европейского Суда прямо отметила, что, по мнению властей государства-ответчика, расчет налогов, подлежащих уплате одним конкретным лицом, «был опубликован исключительно с целью причинить [ему] вред». Тем не менее Большая Палата вынесла решение в пользу заявителей, которые являлись журналистами, и постановила, что вынесение им обвинительного приговора за повторную публикацию информации о налогообложении, которая уже являлась общедоступной, нарушало статью 10 Конвенции. В ситуации, когда только «местные налогоплательщики могут знакомиться со списком лиц, которые обязаны платить налоги в их муниципальном образовании, содержащим подробные сведения о налогооблагаемых доходах каждого налогоплательщика и обязательствах по уплате налогов» и когда «эта информация не подлежит распространению». Тем не менее в деле «Фрессоз и Руар против Франции» Большая Палата пришла к выводу, что эти данные «таким образом, доступны большому количеству людей, которые, в свою очередь, могут передавать их другим лицам. Несмотря на то, что в настоящем деле было запрещено публиковать расчеты налогов, содержащаяся в них информация не являлась конфиденциальной» (§ 53). Поражает, что Европейский Суд отступил от этой позиции.

² См., в частности, статьи 5–9 Закона «Об обнародовании и конфиденциальности информации о налогообложении» № 1346/1999

и статьи 2, 6, 7, 9, пункт 1 статьи 13, пункт 1 статьи 17 и статья 20 Закона «Об открытости деятельности властей» № 621/1999.

³ См. также Постановление Европейского Суда по делу «Вебер против Швейцарии» (*Weber v. Switzerland*) от 22 мая 1990 г., Series A, № 177, п. 23, § 51, и Постановление Европейского Суда по делу «Объединение “Ференигинг Викблад Блюф!” против Нидерландов» (*Vereniging Weekblad Bluf! v. Netherlands*) от 9 февраля 1995 г., Series A, № 306-A, п. 15, § 41.

по делу «Касабова против Болгарии» (Kasabova v. Bulgaria) от 19 апреля 2011 г., жалоба № 22385/03, §§ 61 и 63–68, а также Постановление Европейского Суда по делу «Компания “Таймс Ньюспейперс Лтд.” против Соединенного Королевства (№№ 1 и 2)» (Times Newspapers Ltd. v. United Kingdom) (№№ 1 and 2))¹, жалобы №№ 3002/03 и 23676/03, § 42, ECHR 2009). Использование необычных средств получения информации, согласно прецедентной практике Европейского Суда, не свидетельствует о недобросовестности (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Штолль против Швейцарии» (Stoll v. Switzerland), жалоба № 69698/01, § 103, ECHR 2007-V, и упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Фрессоз и Руар против Франции», § 54²). В соответствии с обязанностями, которые Европейский Суд возлагает на журналистов, компании-заявительницы действовали таким образом, чтобы действительно предоставить обществу достоверную и точную информацию, и у них не было намерения вводить людей в заблуждение (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Штолль против Швейцарии», § 152, а также Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кудерк и компания “Ашетт Филипакки Ассосье” против Франции» (Couderc and Hachette Filipacchi Associés v. France), жалоба № 40454/07³, § 131, ECHR 2015 (извлечения)). Палата Европейского Суда прямо признала, что компании-заявительницы не допускали ошибок в фактах, не вводили кого-либо в заблуждение и не действовали недобросовестно, а Большая Палата Европейского Суда не стала это опровергать (см. § 67 Постановления Палаты Европейского Суда по настоящему делу и § 98 Постановления Большой Палаты Европейского Суда по настоящему делу)⁴.

¹ См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2016. № 6 (примеч. редактора).

² Европейский Суд постановил: «[п]о сути статья [10] Конвенции предоставляет журналистам возможность самим принимать решение по поводу того, необходимо ли воспроизводить такого рода документы для обеспечения достоверности. Она защищает право журналистов обнародовать информацию по вопросам, представляющим общественный интерес, при условии, что они действуют добросовестно, руководствуются проверенными фактами и дают “точную и достоверную” информацию, соблюдая при этом правила журналистской этики».

³ См.: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2016. № 8 (примеч. редактора).

⁴ Европейский Суд отметил: «точность опубликованной информации не оспаривалась даже в судах Финляндии... Отсутствуют доказательства или утверждения, из которых следовало бы, что компании-заявительницы допускали ошибки в фактах, искажали собранные сведения или действовали недобросовестно» (см. также в связи с этим Постановление Европейского Суда по делу «Флинккиля и другие против Финляндии» (Flinkkilä and Others v. Finland) от 6 апреля 2010 г., жалоба № 25576/04, § 81).

29. Наконец, налогоплательщики Финляндии едва ли могли рассчитывать на защиту частной жизни в результате публикации информации, о которой идет речь. Прецедентная практика Европейского Суда недвусмысленно требует наличия «правомерного ожидания защиты и уважения частной жизни» для того, чтобы свобода выражения мнения «подчинилась требованиям статьи 8 Конвенции» (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Фон Ганновер (принцесса Ганноверская) против Германии (№ 2)» (Von Hannover v. Germany) (№ 2), жалобы №№ 40660/08 и 60641/08, § 97, ECHR 2012). Кроме того, необходимо, чтобы информация, о которой идет речь, имела «частный и интимный характер, а общество не было заинтересовано в ее распространении» (см. упоминавшееся выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Кудерк и компания “Ашетт Филипакки Ассосье” против Франции», § 89, а также Постановление Европейского Суда по делу «Мосли против Соединенного Королевства» (Mosley v. United Kingdom) от 10 мая 2011 г., жалоба № 48009/08, § 131). Информация, опубликованная в настоящем деле, уже была доступна всем желающим и не имела «интимного» характера⁵. Таким образом, если распространить на настоящее дело правила, специально сформулированные в делах «Фон Ганновер (принцесса Ганноверская) против Германии» и «Кудерк и компания “Ашетт Филипакки Ассосье” против Франции» для случаев распространения информации «интимного» характера, которое причинило вред конкретному лицу, это будет серьезной ошибкой в применении принципов, установленных в прецедентной практике Европейского Суда.

30. Задача Европейского Суда заключается в том, чтобы определить, опиралось ли вмешательство со стороны органов власти государства-ответчика на надлежащие и заслуживающие доверия основания. В Постановлении перечисляются факторы, которые необходимо было учитывать при поиске равновесия, но не поясняется, почему критерий уравнивания различных интересов (даже если он и был применим) требовал от ком-

⁵ Европейский Суд не впервые расширяет сферу действия ограничений, установленных применительно к конкретным ситуациям. В данном случае в Постановлении было неправильно применено правило, разработанное для данных интимного характера, и не показано сходство различающихся во всех иных отношениях ситуаций. Механическое повторение волшебной формулы из ведущих дел (или даже ее искажение, как это было сделано с понятием «ответственная журналистика» из дела «Пенттикяйнен против Финляндии») не делает жалобу более убедительной. Мы не думаем, что расширение сферы действия этого ограничения было правильным, но, возможно, мы ошибаемся. Однако мы наверняка не ошибаемся, утверждая, что нам нечего оспаривать, так как никаких оснований приведено не было. Расширение сферы действия принципа всегда вызывает неприятие, если при этом не дается каких-либо объяснений. Авторитет не может заменять собой указание мотивов решения.

паний-заявительниц (или от других лиц, обнаруживающих информацию) подчиниться требованиям статьи 8 Конвенции, когда они публиковали данные об 1,2 миллиона человек, а не о 150 000 лицах (см. § 103 настоящего Постановления).

Е. ВЫВОД

31. Статья 10 Конвенции, конечно, закрепляет право «распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей». В соответствии с настоящим Постановлением это право подвергается со стороны властей государства-ответчика ограничению, которое является непредсказуемым и несоразмерным какой-либо правомерной цели.

32. Если наделять внутригосударственные органы власти широкой свободой давать определение «журналистике» для целей статьи 10 Конвенции, это может привести к систематическим усилиям по ограничению политических высказываний. Отметим, что суды Финляндии были обязаны толковать термин «журналистика» в широком смысле (см. Постановление Большой Палаты Суда Европейского союза по делу «Уполномоченный по защите данных против компаний “Сатакуннан Марккинапёрсси Ой” и “Сатамедиа Ой”» от 16 декабря 2008 г., дело № C-3/07). В настоящем деле Европейский Суд отказал компаниям-заявительницам, профессионалам в области массовых коммуникаций, в защите, которой пользуются журналисты. Анализируя позицию судов Финляндии, он прибег к рассмотрению широких пределов усмотрения властей государства-ответчика на основании нескольких критериев, которые нужно считать произвольными: объем опубликованной информации, формат ее опубликования и предположительное отсутствие у общества «интереса» в распространении данных о налогоплательщиках¹. Если признать указанные критерии допустимыми

основаниями для ограничения свободы выражения журналистами своих мнений, это означало бы, что во имя «общественных интересов» власти могут вводить цензуру публикаций, которые, по их мнению, не способствуют дискуссии по вопросам, представляющим интерес для общества. Статьи 8–11 Конвенции предусматривают несколько правомерных целей, которые могут оправдывать вмешательство в осуществление человеком права на свободу выражения мнения. Данный перечень правомерных целей является строго исчерпывающим и обязательно ограничительным (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Лейла Шахин против Турции» (Leyla Şahin v. Turkey), жалоба № 44774/98, § 154, ECHR 2005-XI). Упомянутый выше «общественный интерес» к числу этих целей не относится. Более того, под предлогом использования растяжимых критериев поиска равновесия Европейский Суд не рассмотрел надлежащим образом вопрос о наличии или отсутствии у общества интереса в публикации информации, о которой идет речь, и без каких-либо объяснений счел его проявлением болезненного любопытства к чужим делам.

33. В настоящем деле, прикрываясь неправильно понятыми и туманными интересами неприкосновенности частной жизни, Европейский Суд воспользовался соображениями общественного интереса в защите частной жизни налогоплательщиков, во-первых, для того, чтобы сузить сферу действия закона, согласно которому эта информация является общедоступной, а во-вторых, для того, чтобы ограничить право журналистов сообщать обществу те или иные сведения. Хуже того, такое ограничение не подверглось более строгому анализу, как того требует пункт 2 статьи 10 Конвенции. Мы сожалеем, что в результате было ограничено право журналистов сообщать точную информацию по важным для общества вопросам, и поэтому заявляем о своем несогласии с мнением большинства судей.

¹ Следует отметить, что интерес общества в публикации информации, о которой идет речь, не отрицают даже власти государства-ответчика: они лишь заявили, что этот интерес перевешивается интересом в защите частной жизни: «очевидно, что публикация информации таким способом и в том объеме, как

указано выше, не способствовала общественной дискуссии так, чтобы это перевесило интерес общества в защите обработки персональных данных соответствующих лиц» (выступление представителей властей Финляндии на заседании Большой Палаты Европейского Суда 14 сентября 2016 г., пункт 53).