ЧЕТВЪРТО ОТДЕЛЕНИЕ

**ДЕЛО ГУСЕВА СРЕЩУ БЪЛГАРИЯ**

*(Жалба № 6987/07)*

РЕШЕНИЕ

СТРАСБУРГ

17 февруари 2015 г.

ОКОНЧАТЕЛНО

06/07/2015

*Това решение е станало окончателно при условията на чл. 44, ал. 2 от Конвенцията. Може да бъде предмет на редакционни промени.*

По делото Гусева срещу България,

Европейският съд по правата на човека (Четвърто отделение), заседаващ в състав:

Гуидо Раймонди (Guido Raimondi), *председател*,

Георге Николау (George Nicolaou),

Леди Бианку (Ledi Bianku),

Нона Цоцориа (Nona Tsotsoria),

Пол Махоуни (Paul Mahoney),

Кшищоф Войтичек (Krzysztof Wojtyczek), *съдии*,

Павлина Панова (Pavlina Panova), ad hoc *съдия*,

и Франсоаз Елен-Пасо (Françoise Elens-Passos), *секретар на отделението*,

След закрито заседание, проведено на 20 януари 2015 г.,

Постановява следното решение, прието на същата дата:

ПРОЦЕДУРА

.  Делото е образувано по жалба (№ 6987/07) срещу Република България, подадена в Съда на основание чл. 34 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи ("Конвенцията") от български гражданин, г-жа Любов Викторовна Гусева ("жалбоподателката"), на 18 януари 2007 г.

.  Жалбоподателката е представлявана от г-н Н. Руневски, адвокат, практикуващ в гр. София. Българското правителство („Правителството”) се представлява от правителствения агент г-жа Лилиана Гюрова от Министерство на правосъдието.

.  Жалбоподателката твърди в частност, че неуспехът на кмета на Видин да приложи три окончателни административни съдебни решения, които му нареждат да ѝ предостави обществена информация, е нарушил правото ѝ на свобода на изразяване, предвид в частност, че тя е потърсила информацията с цел да се включи в обществения дебат в областта на защитата на животните.

.  На 19 февруари 2013 г. Правителството е уведомено за жалбата.

.  Г-жа Здравка Калайджиева, съдията, избран от името на България, се оттегли от делото (чл. 28). Правителството съответно назначи г-жа Павлина Панова да заседава като *ad hoc* съдия (чл. 26, § 4 от Конвенцията и правило 29).

ФАКТИТЕ

I.  ОБСТОЯТЕЛСТВА ПО ДЕЛОТО

.  Жалбоподателката е родена през 1951 г. и живее в гр.Видин. Тя е член на Съвета на директорите на Дружеството за защита на животните във Видин. На 16 септември 2002 г. тя е била упълномощена да представлява организацията пред всеки и всички институции в България във връзка с дейността ѝ.

А. Първо искане на информация

.  На 11 април 2002 г. жалбоподателката е помолила кмета на Видин за достъп до информация относно споразумение, сключено между общината и общинската фирма "Чистота" ЕООД за събирането на бездомните животни на територията на община Видин.

.  Кметът е потърсил изричното съгласие в този смисъл на началника на "Чистота" ЕООД, като се има предвид, че това е законово условие съгласно чл. 31 (2) от Закона за достъп до обществена информация от 2000 г. Началникът на "Чистота" ЕООД е отказал да даде съгласие на 28 май 2002 г. Кметът издава решение на 4 юни 2002 г., в което той отказва да предостави на жалбоподателката достъп до информацията, която тя търси. Кметът е посочил член 37 (1) (2) от Закона за достъп до обществена информация от 2000 г., който към момента посочва липсата на изрично писмено съгласие на третата заинтересована страна за предоставянето на информация сред основанията за отказ за предоставяне на достъп до информация.

.  Жалбоподателката завежда съдебно производство срещу решението на кмета да откаже достъп до информацията. Окръжният съд във Видин разрешава иска на жалбоподателката от 27 юни 2003 г., като установява, че търсената информация не засяга правата на "Чистота" ЕООД и следователно чл. 37 (1) (2) не е бил приложим. Съдът нарежда съответно на кмета да предостави информацията на жалбоподателката.

.  След касационна жалба от кмета, Върховният административен съд потвърждава решението на по-долната инстанция на 25 май 2004 г. Той приема че информацията е от голям обществен интерес, правата на трети страни не са били засегнати и решението на кмета да откаже достъп до информация на жалбоподателката не е било обосновано.

Б. Второ искане на информация

.  На 20 януари 2003 г. жалбоподателката отново е помолила кмета на Видин за информация. Този път информацията, която тя е търсила, засяга годишната статистика за 2001 и 2002 г. за животните, отглеждани в приют за животни, наречен "Общински грижи". По-специално тя е попитала колко животни са настанени там, колко от тях са умрели или са били умъртвен, както и колко са стрували грижите за тях на общинския бюджет.

.  Кметът е потърсил изричното съгласие в този смисъл на началника на засегнатата компания за комунални услуги "Титан Север" ООД, като отново се има предвид, че това е законово условие съгласно чл. 31 (2) от Закона за достъп до обществена информация от 2000 г. В писмо от 10 февруари 2003 г. началникът на "Титан Север" ООД е отказал да даде съгласие. На 14 февруари 2003 г. кметът отказва да предостави на жалбоподателката достъп до информацията, позовавайки се на член 37 (1) (2) от Закона за достъп до обществена информация от 2000 г.

.  Жалбоподателката завежда съдебно производство срещу решението на кмета да откаже достъп до информацията. Окръжният съд във Видин разрешава иска на жалбоподателката на 27 юни 2003 г. Той установява, че, ако трети страни възразят срещу предоставянето на информация за тях, раздел 31 (4) от Закона за достъп до обществена информация от 2000 г. задължава кмета да предостави достъп до тази информация по начин, който не разкрива частите, свързани с третата страна. След това той връща делото обратно на общината, като ѝ нарежда да предостави информация на заявителя.

.  След касационна жалба от кмета, Върховният административен съд потвърждава решението на по-долната инстанция на 25 май 2004 г. Той приема че информацията е от голям обществен интерес, правата на трети страни, не са засегнати и че, дори ако те са засегнати, информацията може да бъде предоставена, без да се разкриват частите, отнасящи се до третите страни. На последно място, този съд констатира, че решението на кмета да откаже достъп до информация на жалбоподателката не е било обосновано.

В. Трето искане на информация

.  На 17 юни 2003 г. жалбоподателката още веднъж е помолила кмета за информация. Информацията е засягала процедура за обществена поръчка, която е била организирана от кмета и е целяла намаляване на броя на бездомните кучета във Видин. Жалбоподателката е искала да разбере броя на организациите, които са кандидатствали за договор с общината, кои от тях са минали етапа на предварителен подбор, и - по отношение на тези, които са го минали - следната информация: вида и броя на квалифицираните служители, които те са наели; инфраструктурата и съоръженията, които имат, за хуманно улавяне и транспортиране на кучета; доказателствата, които са представили по отношение на капацитета им да предоставят качествени услуги; и цената, която те са поискали за предоставянето на услугите.

.  На 1 юли 2003 г. кметът отказва да предостави тази информация в мотивирано решение. Обяснението, което той е дал, е било, че поисканата информация засяга единствено участващите кандидати в тази процедура за обществена поръчка и техните оферти в съответствие със Закона за обществените поръчки от 2004 г.; че тя е от икономическо естество; че е свързана с подготовката на административните действия на кмета във връзка с процедурата за възлагане на обществени поръчки; и че няма значение сама по себе си.

.  Жалбоподателката завежда съдебно производство срещу решението на кмета да откаже достъп до информацията. На 10 декември 2003 г. Окръжният съд във Видин уважава искането на жалбоподателката и отменя отказа на кмета да предостави исканата информация. Съдът констатира, че въпросната информация не е била класифицирана, че решението на кмета не е било издадено в законоустановения срок и че съдържанието му не е в съответствие с изискванията на чл. 38 от Закона за достъп до обществена информация от 2000 г. Съдът връща делото на кмета, като изрично му нарежда да предостави информация на жалбоподателката за организацията, която е спечелила общинския договора в края на процедурата по възлагане на обществени поръчки, както и условията на този договор.

.  След касационна жалба от кмета, на 20 октомври 2004 г. Върховният административен съд частично потвърждава решението на по-долната инстанция. Той отменя частта от решението, което нарежда на кмета да предостави на жалбоподателката информация за организацията, която е спечелила общинската поръчка и условията на този договор. Той постановява, че кметът е трябвало да осигури останалата част от исканата информация.

Г. Опити да се осигури спазване на съдебните решения

.  На 10 юни 2004 г., позовавайки се на двете решения на Върховния административен съд от 25 май 2004 г., които приключват делата при нейните първи две искания на информация, жалбоподателката моли кмета на Видин да ѝ предостави исканата информация.

.  На 10 декември 2004 г., позовавайки се на решението на Върховния административен съд от 20 октомври 2004 г., които приключват делата при нейното трето искане на информация, жалбоподателката моли кмета да ѝ предостави исканата информация.

.  На 27 декември 2004 г., кметът отказва в писмено решение да предостави исканата от жалбоподателката след решението на Върховния административен съд от 20 октомври 2004 г. информация. В частност той повтаря констатациите на Върховния административен съд, че от него не се е очаквало да предостави информация за фирмата, която е спечелила общинската поръчка, и запазва мълчание по отношение на останалата част от информацията, която му е било наредено да предостави. Изглежда, че кметът не реагира на искането на жалбоподателката за предоставяне на информация след двете решения от Върховния административен съд от 25 май 2004 г.

.  В писмо от 15 септември 2010 г. жалбоподателката уведомява Съда, че не е имало по-нататъшното развитие и информацията, която тя е поискала, не ѝ е била предоставена.

II.  ПРИЛОЖИМО ВЪТРЕШНО ПРАВО И ПРАКТИКА

А. Достъп до информация

.  Достъпът до обществена информация е бил регламентиран към момента в Закона за достъп до обществена информация от 2000 г., който е в сила и в момента. Този закон определя "обществена информация" като всяка информация, свързана с обществения живот в България и позволяваща на хората да формират лично мнение за действията на държавните и общинските органи. Всеки български гражданин има право на достъп до обществена информация при условията и реда на този закон, освен ако *lex specialis* предвижда специална процедура за търсене, получаване и разпространяване на такава информация..

Б. Прилагане на окончателните административни съдебни решения

.  Изпълнението на решения на административния съд към онзи момент се регулира от Закона за административното производство от 1979 г., както е в сила до юли 2006 г., а по отношение на решения на Върховния административен съд – по Закона за Върховния административен съд от 1997 г. (ЗВАС от 1997 г.), както е в сила до 1 март 2007 г. В чл. 30 на последния е предвидено, че решенията на този съд имат задължителна сила vis-à-vis страните. Неговият чл. 32 гласи, че решение на този съд е предмет на незабавно прилагане от съответния административен орган. Неговата глава IV съдържа административнонаказателни разпоредби, които предвиждат налагане на имуществена санкция между 100 български лева (BGN) и 500 лева, в случаите, в които административните органи не прилагат решенията на съда.

.  Доколкото се отнася до сроковете, трябва да се отбележи, че Върховният административен съд приема в решение от 2001 г. (вижте Решение № 2572 от 17 април 2001 г., дело № 4047/2000), че приложимото законодателство към момента (Законът за административното производство от 1979 г. и ЗВАС от 1997 г.) не предвижда срокове, в които административният орган трябва да спази съдебни решения. Кога трябва да се приложи решението е изцяло в ръцете на съответната административна структура. Единствената процедура за прилагането на решения на административни съдилища е административната имуществена санкция (в съответствие с чл. 53 и следващите от ЗАП от 1979 г. и чл. 51 и следващите от ЗВАС от 1997 г.). Страната, която търси прилагане, няма нужда да обжалва мълчалив или изричен отказ за прилагане на решение, а вместо това да подаде отделно оплакване пред съдилищата, като моли за налагане на имуществена санкция върху административния орган, който не се е съобразил с решението на съда.

.  Административнопроцесуалният кодекс от 2006 г. (АПК), който е в сила в момента, е приет през 2006 г. и считано от 1 март 2007 г., той отменя ЗВАС от 1997 г. Чл. 290 от АПК регламентира прилагането на решения на административния съд vis-à-vis административен орган, задължен със съдебно решение да предостави незаместимо задължение. Ако длъжностното лице не действа, съдебният изпълнител му или ѝ налага седмични имуществени санкции (*изпълнителна глоба*) в размер на между 50 лв. и 1 200 лв. за толкова дълго време, докато действието остава недовършено. Актове, действия или бездействия на съдебния изпълнител могат да бъдат оспорени пред административния съд (член 294 от АПК) Ако административният съд отмени решение или действие на съдебен изпълнител или обяви неговото или нейното бездействие за неправомерно, съдът или сам взема решение по въпроса, или заповядва на съдебния изпълнител да действа в рамките на срок, който той определя за него.

.  Член 304 от АПК предвижда, че в случаите, които не се отнасят до изпълнението на административни или съдебни решения по реда на глава V от АПК, и когато отговорно длъжностно лице не се съобрази с окончателно съдебно решение, длъжностното лице може да бъде глобено с между 200 лева и 2 000 лева. В случай на повторно установяване на неправомерно бездействие, длъжностното лице може да се наказва с глоба от 500 лева за всяка седмица на неизпълнение, освен ако неговото или нейното бездействие е обективно невъзможно. Глобата се налага от председателя на административния съд и подлежи на обжалване пред тричленен състав на същия съд (чл. 306).

.  В две решения, взети съответно през 2008 г. и 2013 г. (вижте реш. № 8487 от 9 юли 2008 г. на ВАС, І отделение; реш. № 83 от 23 май 2013 г. на Адм. Съд Кюстендил), националните съдилища наказват с глоба министъра на вътрешните работи в първия случай и кмета във втория случай за това, че не са предприели действия, за да се съобразят с окончателните съдебни решения, които нареждат на министъра да отговори на искането на жалбоподателката за достъп до обществена информация и на кмета да предостави такъв достъп. И двете решения са взети при прилагане на член 304 от АПК. Няма налична информация дали тези глоби са довели до спазване от министъра или кмета на задължението им да наложат решенията.

В. Отговорност на държавата за незаконни действия и бездействия

.  Чл. 1(1) от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди от 1988 г. (ЗОДОВ) гласи, към месец юли 2006 г., че общините, а не само държавата, какъвто е бил случаят дотогава, отговарят за вредите, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на техни органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност. Чл. 4 от ЗОДОВ гласи, че се дължи обезщетение за всички вреди, които са пряка и непосредствена последица от незаконосъобразното действие или бездействие. Отговорността на държавата е стриктна, т.е. не се изисква вина от страна на държавните служители в извършването на незаконни действия. Иск за обезщетение може да бъде заведен, след като административният акт е бил отменен в предходни производства. Законосъобразността на административните действия или бездействия се установява от съда в рамките на производството за обезщетение (чл. 204 (4) от АПК). Лица, търсещи обезщетение за вреди, причинени при обстоятелства, попадащи в обхвата на ЗОДОВ, нямат претенции по общото право при закононарушения, тъй като ЗОДОВ е *lex specialis* и изключва прилагането на общия режим (реш. № 1370/1992 г. от 16 декември 1992 г. по гр.д. № 1181/1992 г. на ВС, ІV г.о.; реш. от 29 юли 2002 г. по гр.д. № 169/2002 г. на СГС, ГК, ІVб отд.).

.  Националните съдилища понякога приемат, че държавните органи биха могли да бъдат отговорни за вреди съгласно чл. 1 от ЗОДОВ в случаите, когато те забавят или не успяват да изпълнят окончателно съдебно решение (вижте реш. № 7088 от 31.05.2010 г. по а. д. № 12358/2009, ВАС, потвърждаващо реш. № 1075 от 10.11.2008 г. по а. д. № 6339/2007, адм. съд София; вижте също реш. от 27.04.2009 г. по гр. д. № 71/2009, ОС Разград, по отношение на ситуации, в които административен орган е трябвало да се съобрази с окончателно решение, което му нарежда да открие приватизационна процедура). Въпреки това, в други случаи съдилищата присъждат обезщетение не в резултат на липсата на прилагане на съдебно решение, а поради първоначалното отменяне на незаконосъобразен административен акт от съда (вижте реш. № 8204 от 09.06.2011 г. на ВАС; реш. № 2 от 16.07.2010 на адм. съд Габрово; реш. № 782 от 20.12.2008 на адм. съд София област; реш. № 1365 от 10.05.2010 на адм. съд София град; реш. № 4529 от 30.03.2011 на ВАС, по отношение на ситуации, при които решения на медицински комисии са отменени като незаконосъобразни). И все пак, в редица други случаи съдилищата отхвърлят подобни твърдения, като приемат, че отговорността на властите не може да бъде ангажирана. Причините са или че жалбоподателите са пропуснали да използват процедурата по принудително изпълнение по членове 290 и 294 от АПК (вижте реш. № 4730 от 15.08.2012 г. по а. д. № 9471/2010, адм. съд София), или защото властите са били отговорни само за вреди, произтичащи от техните действия или бездействие, но не и от мълчаливия им отказ за издаване на административен акт (вижте реш. № 1706 от 3.02.2011 г. по а. д. № 9953/2010, ВАC; опр. № 7877 oт 7.06.2013 г. по а. д. 7001/2013, ВАС), или ─ освен това ─ защото никакви щети не са могли да бъдат установени в резултат на отказа за предоставяне на информация (вижте реш. № 7425 от 30.05.2011 г. на ВАС).

ЗАКОНЪТ

I. ТВЪРДЯНО НАРУШЕНИЕ НА ЧЛ. 10 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

.  Жалбоподателката твърди, че отказът на кмета да ѝ предостави информацията, която е търсила, е в нарушение на нейната свобода да получава и разпространява информация. Тя се позовава на чл. 10 от Конвенцията, който гласи следното:

Член 10

"1.  Всеки има право на свобода на изразяването на мнения. Това право включва свободата да отстоява своето мнение, да получава и да разпространява информация и идеи без намеса на държавните власти и независимо от границите....

2.  Ползването на тези свободи, доколкото е съпроводено със задължения и отговорности, може да бъде обусловено от процедури, условия, ограничения или санкции, които са предвидени от закона и са необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност, териториалната цялост, за предотвратяване на безредици или на престъпления, за защитата на здравето и морала, както и на репутацията или на правата на другите, за предотвратяване на изтичането на секретна информация или за поддържане на авторитета и безпристрастността на правосъдието."

A.  Допустимост

1.  Становища на страните

.  Правителството твърди, първо, че жалбоподателката не е изчерпала вътрешните правни средства за защита, съгласно изискванията на член 35, § 1 от Конвенцията, защото не е потърсила налагането на имуществена санкция на кмета по реда на глава IV от ЗВАС от 1997 г.

.  На второ място, те твърдят, че тя би могла да претендира за вреди по ЗОДОВ, но не го е направила.

.  Жалбоподателката не е съгласна. Тя посочва, по отношение на първото възражение, изразено от Правителството, че в ЗВАС от 1997 г. е предвидена само възможността за налагане на малка имуществена санкция между 100 и 500 български лева (BGN) на длъжностно лице, което не прилага съдебно решение на Върховния административен съд Според нея такава несъществена глоба не може да гарантира, че длъжностното лице, което отговаря за действието, ще направи това при отсъствието на механизъм за действително изпълнение. Жалбоподателката подчертава, че критикува именно липсата на възможност да се търси принудително изпълнение на окончателните административни съдебни решения в рамките на приложимата процедура по това време. В допълнение, правителството не е представило пример, при който налагането на такава глоба е довело до прилагането на окончателно съдебно решение.

.  Що се отнася до второто възражение на Правителството на основание неизчерпване на вътрешните правни средства за защита, жалбоподателката твърди, че всяка компенсация, за която тя може да претендира по ЗОДОВ, не би се отнасяла до оплакванията ѝ в настоящата молба. Това е така, защото чл. 1 от ЗОДОВ обхваща ситуации, в които щетите са произтичали от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на държавни служители, извършени в хода на или във връзка с изпълнението на техните задължения и приети за незаконосъобразни от съда. Жалбоподателката обаче се оплаква пред Съда не от първоначалните откази на кмета да ѝ предостави информацията, а от последвалата липса на прилагане на окончателните решения, нареждащи на кмета да предостави информацията. ЗОДОВ не компенсира конкретно вреди, произтичащи от неизпълнение на съдебни решения.

2.  Преценка на Съда

(а) Приложимост на чл. 10

.  На първо място Съдът отбелязва, че член 10, не може да се чете, както гарантиране на общо право на достъп до информация (вижте *Leander v. Sweden*, 26 март 1987 г., § 74, Серия А № 116). В същото време, Съдът многократно е подчертавал, че член 10 гарантира не само правото да се разпространява информация, но и правото на обществеността да я получава (вижте *Observer and Guardian v. the United Kingdom*, 26 ноември 1991 г., § 59(b), Серия А № 216; *Guerra and Others v. Italy*, 19 февруари 1998 г., § 53, Доклади за решения и определения 1998-I; *Ahmet Yıldırım v. Turkey*, № 3111/10, § 50, ЕСПЧ 2012). Във връзка с това той е приел, че трябва да бъдат предоставени особено силни причини за всяка мярка за ограничаване на достъпа до информация, която обществото има право да получи (вижте *Timpul Info-Magazin and Anghel v. Moldova*, № 42864/05, § 31, 27 ноември 2007 г.; *Węgrzynowski and Smolczewski v. Poland*, № 33846/07, § 57, 16 юли 2013 г.).

.  Съдът посочва, че в случаите, когато жалбоподателят е физическо лице журналист и защитник на правата на човека, той е постановил, че събирането на информация е съществен подготвителен етап в журналистиката и е присъща, защитена част от свободата на печата (вижте *Shapovalov v. Ukraine*, № 45835/05, § 68, 31 юли 2012 г.; *Dammann v. Switzerland*, № 77551/01, § 52, 25 април 2006 г.). Той повтаря, че пречките, създадени, за да затрудняват достъпа до информация, която е от обществен интерес, може да обезкуражат тези, които работят в медиите, или свързаните с тях области, от преследването на тези въпроси. В резултат на това те може вече да не са в състояние да изпълняват своята жизненоважна роля като "публични пазители" и способността им да предоставят точна и надеждна информация може да бъде неблагоприятно засегната (вижте *Shapovalov*, цитирано по-горе, § 68).

.  Освен това, в случаите, когато жалбоподателят е сдружение, Съдът е установил, че когато една неправителствена организация се занимава с въпроси от обществен интерес, тя упражнява своята роля като обществен пазител с важност, подобна на тази на пресата (вижте *Animal Defenders International v. the United Kingdom* [GC], № 48876/08, § 103, 22 април 2013 г.; *Vides Aizsardzības Klubs v. Latvia*, № 57829/00, § 42, 27 май 2004 г.; *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, № 37374/05, § 27, 14 април 2009 г.; *Youth Initiative for Human* Rights *v. Serbia*, № 48135/06, § 20, 25 юни 2013 г.; *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung v. Austria*, № 39534/07, § 34, 28 ноември 2013 г.). Дейностите на сдружението, свързани с въпроси от обществен интерес, следователно оправдават подобна защита на тази, предоставяна на пресата (вижте *Youth Initiative*, цитирано по-горе, § 20; *Társaság a Szabadságjogokért*, цитирано по-горе, § 27).

.  Съдът припомня в тази връзка делото *Kenedi v. Hungary*, № 31475/05, 26 май 2009 г.*,* което се отнася до невъзможността да се постигне прилагането в разумен срок от окончателното решение на съда за разрешаване на достъпа на жалбоподателя до архивирани документи. Съдът отбелязва в този случай, че националните съдилища са признали съществуването на правото, залегнало в основата на поискания от жалбоподателя, историк, достъп, за да постигне публикуването на историческо изследване. Той установява, че предвидената публикация попада в обхвата на свободата на изразяване на жалбоподателя, както е гарантирано от чл. 10 от Конвенцията (вижте *Kenedi*, цитирано по-горе, § 33).

40.  Съдът също така посочва в последващо съдебно решение на Голямата камара, че вътрешно признато право за получаване на информация би могло да породи право по силата на чл. 10 (вижте второто изречение на § 93 в *Gillberg v. Sweden* [GC], № 41723/06, 3 април 2012 г., в което Съдът е постановил, че отказът да се предостави информация на педиатър и социолог, търсещи достъп до нея за цели, свързани с професионалните си изследвания, "ще нарушат техните права съгласно чл. 10, както са предоставени от Административния съд, да получават информация под формата на достъп до съответните публични документи").

.  Що се отнася до обстоятелствата по конкретния случай, Съдът отбелязва, че жалбоподателката, която е член на сдружение, активно в областта на защитата на животните, е потърсила достъп до информация относно третирането на животни, за да упражни ролята си за информиране на обществеността по този въпрос от общ интерес и да допринесе за обществения дебат (вижте, по-общо, параграф 23 по-горе). Освен това, наличието на правото на жалбоподателката на достъп до търсената информация е признато както в националното законодателство, така и в три окончателни решения на Върховния административен съд, които нареждат на кмета да ѝ предостави информацията (вижте параграфи 10, 14 и 18 по-горе). Съдът също така отбелязва, че Правителството не е оспорвало приложимостта на член 10 към фактите по настоящото дело. С оглед на гореизложеното, той заключава, че също като в случаите, посочени по-горе, събирането на информация с цел последващо предоставяне на обществеността може да се каже, че попада в свободата на изразяване на жалбоподателката, както е гарантирана от чл. 10 от Конвенцията.

(б) Изчерпване на вътрешните правни средства за защита

.  Съдът подчертава, че е задължение на Правителството, което твърди, че не са изчерпани вътрешните правни средства за защита, да убеди Съда, че средството за защита е ефективно и достъпно на теория и на практика в съответното време, което ще рече, че е било достъпно, способно да предостави обезщетение във връзка с оплакването на жалбоподателката и предлага разумни изгледи за успех (вижте *Selmouni v. France* [GC], № [25803/94](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"appno":["25803/94"]}), § 76, ЕСПЧ 1999-V; *Mifsud v. France* (решение за допустимост), № [57220/00](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"appno":["57220/00"]}), § 15, ЕСПЧ 2002-VIII). Наличието на подобно решение трябва да е достатъчно сигурно по закон и на практика (вижте *Vernillo v. France*, 20 февруари 1991 г., § 27, Серия А № 198) и аргументите на правителството очевидно биха носили по-голяма тежест, ако са били представени примери от националната съдебна практика (вижте *Doran v. Ireland*, № 50389/99, § 68, ЕСПЧ 2003‑X (откъси)).

.  Що се отнася до прилагане на националните съдебни решения в полза на частни лица срещу публичните органи, Съдът е постановил, че всички вътрешни правни средства за предотвратяване на нарушение чрез гарантиране на навременното изпълнение, са, по принцип, с най-голямата стойност (вижте *Burdov v. Russia (№. 2)*, № 33509/04, § 98, ЕСПЧ 2009; *Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine*, № [40450/04](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"appno":["40450/04"]}), § 65, ЕСПЧ 2009‑... (откъси)). В същото време, тежестта на осигуряване на спазването на съдебно решение срещу държавата се носи основно от държавните органи, като се започне от датата, на която решението стане обвързващо и изпълнимо (вижте *Burdov* (№ 2), цитирано по-горе, § 69).

.  Що се отнася до настоящия случай, Съдът отбелязва, че Правителството е посочило, на първо място, възможността жалбоподателката да е потърсила налагане на имуществена санкция на кмета по реда на глава IV от ЗВАС от 1997 г. (вижте параграф 24 по-горе). Те представят пред Съда, като пример на санкция в случай на неизпълнение, решение от 2008 г. на Върховния административен съд, в което при прилагането на АПК съдът е наказал с глоба един министър за неизпълнение на задължението да изпълни окончателно съдебно решение (вижте параграф 28 по-горе).

.  Съдът отбелязва, че Правителството не е предоставило никакви примери за случаи, които показват, че имуществените санкции, наложени на длъжностното лице, отговорно за действията, действително са довели до това официално изпълнение на окончателно решение. Такъв беше случаят независимо дали тези санкции могат да бъдат наложени по реда на глава IV от ЗВАС от 1997 г. в сила към момента на настъпване на фактите, или по силата на член 304 от АПК, прилаган при решенията от 2008 и 2013 г. цитирани в параграф 27 по-горе. Нещо повече, докато жалбоподателката е подала жалбата си в Съда на 18 януари 2007, само ЗВАС от 1997 г. е бил приложим, тъй като той е бил отменен с АПК на 1 март 2007 г. Във всеки случай, дори и да се приеме, че член 304 от АПК е приложим към настоящия случай, тъй като неизпълнението на трите съдебни решения в полза на жалбоподателката представлява продължаваща ситуация, която не е била разрешена след влизането в сила на АПК, Съдът вече е постановил, че налагането на имуществена санкция съгласно този член не би могло да се счита за ефективно средство за защита поради причините, че жалбоподателката не е могла да вземе участие в свързаните производства, нито е можела да обжалва възможен отказ да се наложи такава санкция (вижте *Стоянов и Табаков срещу България*, № 34130/04, § 99, 26 ноември 2013 г.).

.  Що се отнася до второто възражение на Правителството за неизчерпване на средствата, а именно възможността за предявяване на иск за обезщетение за вреди, Съдът отбелязва, че към месец юли 2006 г. искане за обезщетение може да бъде предявено не само срещу държавата, но и срещу общините в раздел 1 от ЗОДОВ (вижте параграф 29 по-горе) Действително, Съдът е постановил, че производството за обезщетение би могло по принцип да се счита за ефективно средство за защита в случаи на неприлагане на окончателните административни решения на съда (вижте *Burdov* (№ 2), цитирано по-горе, § 99; *Yuriy Nikolayevich Ivanov*, цитирано по-горе, § 65; *Стоянов и Табаков*, цитирано по-горе, § 102). Въпреки това, в случаите, когато се очаква властите да предприемат конкретни действия за съобразяване с окончателно съдебно решение, а не просто да плати обезщетение, Съдът многократно е отхвърлил възражение за неизчерпване на вътрешните правни средства за защита, основаващи се на възможността да се заведе деликтен иск срещу държавата (вижте *Хаджигеоргиеви срещу България*, № 41064/05, § 50, 16 юли 2013 г.; *Мутишев и други срещу България*, № 18967/03, § 104, 3 декември 2009 г., с допълнителни препратки; *Любомир Попов срещу България*, № 69855/01, §§ 102‑107, 7 януари 2010 г.; *Василев и Дойчева срещу България*, № 14966/04, §§ 26-30, 31 май 2012 г.; *Петкова и други срещу България*, № 19130/04, 17694/05 и 7777/06, 25 септември 2012 г.). Причината за това е, че компенсаторно средство за защита под формата на искане за обезщетение не би могло да осигури адекватна защита в ситуация, в която властите са били призовани да предприемат конкретни, т.е. незаместими мерки, какъвто е случаят например, когато те е трябвало да ускорят и завършат процеса на реституция на земеделска земя. Правителството не е представило аргументи, които да убедят Съда да се отклони от подхода, възприет в горните случаи.

.  Освен това, Правителството не е представило примери от съдебната практика, които показват, че е било отпуснато обезщетение по ЗОДОВ в резултат на неприлагане на окончателните решения. Макар Съдът да е наясно с двете окончателни решения, в които националните съдилища присъждат обезщетение за неизпълнение на окончателните съдебни решения (виж параграф 30 по-горе), той отбелязва, че в редица други решения съдилищата са отхвърлили такива искания (вижте параграф 30 по-горе) или са присъдили обезщетение не във връзка с неизпълнението на постановеното, а поради отменянето на първоначалния административен акт от съдилищата (вижте по тази последна точка *Стоянов и Табаков*, цитирани по-горе, § 104). Вследствие на това Съдът заключава, че вътрешната практика не е достатъчно консолидирана, за да може да се заключи, че компенсационното средство за защита, предвидено в ЗОДОВ, е ефективно средство за целите на изчерпването в случаите, в които по окончателните административни решения на съда не са били предприети действия.

.  В допълнение, Съдът отбелязва, че в настоящия случай трите окончателни решения в полза на жалбоподателката датират още от месец май и октомври 2004 г., докато възможността да претендира за вреди срещу общината е била въведена по закон през месец юли 2006 г. (вижте параграф 29 по-горе). Следователно периодът от около две години, през които жалбоподателката не е могла да потърси обезщетение по закон, е сам по себе си достатъчно дълъг, за да се счита за проблемен по силата на Конвенцията (вижте *Androsov v. Russia*, № 63973/00, § 53, 6 октомври 2005 г., където в което Съдът е постановил, че забавянето от година и 12 дни на изпълнението на окончателно решение срещу регионалните органи е било твърде дълго).

.  Накрая, правителството не е твърдяло, че към 1 март 2007 г., когато е отменен ЗВАС от 1997 г., жалбоподателката е могла да поиска действително прилагане по член 290 от АПК (вижте параграф 30 по-горе). Съдът отбелязва, че във всеки случай, тя може да е опитала това средство за защита чак на 1 март 2007 г., което е било повече от две години и половина след като решенията в нейна полза са влезли в сила. Съдът счита, че ползата от информацията за целите на искането на жалбоподателката би била значително намалена поради изминалото време. Той припомня в тази връзка, че новините са нетрайни стоки и забавянето на публикуването им за неопределени периоди или на тяхното разпространение, както е в конкретния случай, може да ги лиши от цялата им стойност и интерес (вижте *Observer and Guardian*, цитирано по-горе, § 60). Съдът е постановил че тези принципи се прилагат и за публикуването на книги като цяло или на писмени текстове, различни от периодичния печат (вижте, в случая на кандидат - сдружение, което се оплаква от забрана върху публикациите си, *Association Ekin v. France*, № 39288/98, § 57, ЕСПЧ 2001VIII). Жалбоподателката в настоящия случай е поискала информация, включително статистически данни, за да информира обществеността относно въпрос от общ интерес, който е бил от значение по време на определен период от време, а именно повече от две години преди да беше въведено средството за защита съгласно чл. 290 от АПК от 2006 г. В светлината на гореизложеното не може да се счита, че жалбоподателката е трябвало да направи опит да изчерпи това средство за защита.

(в) Заключение

.  Съответно, Съдът констатира, че член 10 е приложим към фактите по настоящото дело, а също и че възраженията на Правителството за допустимост на основание неизчерпване на вътрешните правни средства за защита трябва да бъдат отхвърлени. Съдът отбелязва още, че жалбата не е явно необоснована по смисъла на чл. 35 § 3 (а) от Конвенцията. По същия начин тя не е недопустима на други основания. Следователно тя трябва да бъде обявена за допустима.

Б. Основателност

1.  Становища на страните

.  Правителството твърди, че член 10, не е бил нарушен, като се има предвид, че Върховният административен съд е потвърдил правото на жалбоподателката да получи информация в три окончателни съдебни решения. Въпреки това, Правителството не може да установи дали тези окончателни съдебни решения са били приложени, тъй като общинските власти са съхранявали административните архиви в продължение на само пет години, в съответствие с приложимите разпоредби. Жалбоподателката е поискала информацията през 2004 г., което е повече от пет години преди жалбата да бъде съобщена на Правителството. Файловете към онзи момент не са били запазени и не може да бъде даден убедителен отговор на въпроса дали решенията са били изпълнени.

.  Жалбоподателката поддържа оплакването си, че неуспехът на кмета след окончателните решения от Върховния административен съд да ѝ предостави информацията, която тя е търсила, е нарушил правото ѝ на свобода на изразяване и информация. Причината е, че тя не е можела да упражнява ролята си, като представител на неправителствена асоциация, работеща в областта на правата на животните, да информира обществеността по въпрос от общ обществен интерес.

2.  Преценка на Съда

(а) Дали е имало намеса

.  Съдът припомня, че той системно признава, че обществото има право да получава информация от общ интерес. Неговата съдебна практика в тази област се развива във връзка със свободата на печата, целта на което е да разпространява информация и идеи по такива въпроси. Съдът е подчертал, че се изисква най-внимателна проверка от негова страна, когато мерките, предприети от националните власти, могат потенциално да обезсърчават участието на пресата, един от "пазителите" на обществото, в обществения дебат по въпроси от законен обществен интерес (вижте *Társaság a Szabadságjogokért*, цитирано по-горе, § 26 чрез позоваване на *Observer and Guardian*, цитирано по-горе, § 59; *Thorgeir Thorgeirson v. Iceland*, 25 юни 1992 г., § 63, Серия А № 239; *Jersild v. Denmark*, 23 23 септември 1994 г., § 35, Серия А № 298; вижте също така *Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway* [GC], № [21980/93](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"appno":["21980/93"]}), § 64, ЕСПЧ 1999-III, в което Съдът е постановил, че значимият обществен интерес от осигуряването на информиран обществен дебат по въпроса за третиране на животните надделява над интереса на рибарите).

.  Освен това, Съдът е постановил, че функцията за създаване на различни платформи за обществен дебат не се ограничава до пресата. Тази функция може да се упражни и от неправителствени организации, чиято дейност е съществен елемент на информирания обществен дебат Съдът е приел, че неправителствените организации като пресата могат да се характеризират като социални "пазители". В тази връзка дейностите им гарантират защита в рамките на Конвенцията, подобна на тази, предоставяна на пресата (вижте *Társaság a Szabadságjogokért*, цитирано по-горе, § 27; *Österreichische*, цитирано по-горе, § 34; *Animal Defenders International* [GC], цитирано по-горе § 103; *Youth Initiative*, цитирано по-горе, § 20).

.  Що се отнася до обстоятелствата по конкретния случай, Съдът отбелязва, че жалбоподателката е подала жалбата от собствено име като физическо лице и че сдружението, което тя представлява, не е жалбоподател пред него. Въпреки това, целта, поради която жалбоподателката е търсила информацията, е била да информира обществеността, в контекста на работата си за сдружението, относно третирането на бездомните животни, събирани от улиците на град Видин. Следователно, информацията е пряко свързано с работата й като член и представител на сдружението, работещо в областта на правата на животните. Следователно жалбоподателката е участвала в законно събиране на информация от обществен интерес с цел допринасяне за обществен дебат. Според жалбоподателката, трите окончателните решения в нейна полза са останали изцяло неприложени. Тъй като Правителството не е предоставило информация, способна да докаже обратното, Съдът не вижда причина да счете друго. Ето защо, като не е предоставил информацията, която е търсила жалбоподателката, кметът е попречил на подготвителния етап на процеса на информиране на обществеността чрез създаване на административно препятствие (вижте, по подобен начин, *Társaság a Szabadságjogokért*, цитирано по-горе, § 28). Правото на жалбоподателката да разпространява информация, следователно, е било нарушено.

.  Съдът счита, че е необходимо да се направи разграничение на ситуацията в настоящия случай от този на случаите на *Frăsilă and Ciocîrlan v. Romania*, № 25329/03, § 58, 10 май 2012 г., когато той установи, че властите не носят пряка отговорност за ограничаването на свободата на изразяване на жалбоподателите. Причината е била, че във *Frăsilă and Ciocîrlan*, цитирано по-горе, частна компания, за разлика от публичния орган, е възпрепятствала жалбоподателите да получат достъп до новинарско студио, което е било разпоредено с окончателно решение в полза на жалбоподателите. В резултат на това,Съдът разглежда отговорността на държавата като позитивно задължение да защитава упражняването на правата на жалбоподателите по чл. 10, двама журналисти, от намеса от страна на други лица. В настоящия случай този, който не е успял да приложи окончателните решения в полза на жалбоподателя (вижте параграф 21 по-горе) е бил обществен орган, кметът на Видин, въпреки че е бил задължен да го направи по закон. Следователно, неуспехът на кмета да действа в съответствие с окончателните решения представлява пряка намеса в правото на жалбоподателката да получи и в крайна сметка да разпространява информация, както е предвидено в член 10, § 1 от Конвенцията (вижте *Társaság a Szabadságjogokért*, цитирано по-горе, § 28; *Österreichische*, цитирано по-горе, § 36; *Kenedi*, цитирано по-горе, § 43).

(б) Дали намесата е била оправдана

.  Съдът подчертава, че намесата в правата на жалбоподателя по чл. 10 § 1 ще наруши Конвенцията, ако не отговаря на изискванията на параграф 2 на чл. 10. Поради това следва да се определи дали намесата е била "предвидена от закона", независимо дали тя е преследвала една или повече от законните цели, посочени в този параграф, както и дали това е било "необходимо в едно демократично общество", за да бъдат постигнати тези цели. По-специално по отношение на закона, Съдът е постановил, че той трябва да бъде с определено качество, а именно, че неговите разпоредби следва да са ясни и достъпни, а последиците от неговото прилагане да бъдат предвидими (вижте наред с други дела *Müller and Others v. Switzerland*, 24 май 1988 г., § 29, Серия А № 133).

.  Що се отнася до настоящия случай, Съдът отбелязва, че към момента на фактите неуспехът на кмета да предостави информацията, след като окончателните решения му нареждат да направи това, не е имал никакво правно основание. Напротив, според буквата на приложимия закон, окончателните административни съдебни решения са били предмет на незабавно изпълнение (вижте параграф 24 по-горе). Съдът също така отбелязва, че по този въпрос Върховният административен съд е постановил, че, тъй като законът не предоставя срок, в който административният орган е трябвало да се съобрази с окончателните съдебни решения, решението за това кога трябва да бъде изпълнено решението е било изцяло в ръцете на съответната административна структура (вижте параграф 25 по-горе). Съдът също така отбелязва, че подобно на ситуацията в *Társaság a Szabadságjogokért*, цитирано по-горе, § 36, информацията в настоящия случай е била изключително притежание на кмета и е била леснодостъпна.

.  Като се има предвид, че според националното законодателство се дължи прилагане (вижте параграф 24 по-горе), неуспехът на кмета да действа с цел прилагане на решенията е бил в нарушение на закона (вижте, *mutatis mutandis*, *Youth Initiative*, цитирано по-горе, §§ 25-26, както и *Kenedi*, цитирано по-горе, § 45, и в двете от които Съдът е заключил, че упоритото нежелание на административните органи да предоставят информацията, което им е било разпоредено в решение, е било в разрез с националното законодателство). Независимо от това, националната съдебна практика е приела, че самият закон не предвижда ясен срок за изпълнение и въпросът е бил оставен на добрата воля на административния орган, отговорен за изпълнението на съдебното решение (вижте параграф 25 по-горе). Съдът заключава, че подобна липса на ясен срок за прилагане създава непредсказуемост относно вероятното време на изпълнението, което, в случая, не се е осъществило. Поради това, в приложимото вътрешно законодателство е липсвала необходимата предвидимост, която е в състояние да изпълни теста на Съда съгласно чл. 10, § 2 от Конвенцията.

.  В светлината на гореизложеното, Съдът е удовлетворен че намесата не е била "предвидена по закон" по смисъла на чл. 10, § 2 от Конвенцията. Ето защо не е необходимо да се разглежда допълнително дали останалите елементи са били изпълнени.

.  Съответно е налице нарушение на чл. 10 от Конвенцията.

II.  ТВЪРДЯНО НАРУШЕНЕ НА ЧЛ. 6 § 1 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

.  Жалбоподателката твърди, че отказите на кмета да ѝ предостави информация са нарушили правото ѝ за изпълнение на окончателните съдебни решения в нейна полза, в нарушение на правото й на достъп до съд като част от правото на справедлив съдебен процес. Тя се позовава на чл. 6 § 1 от Конвенцията, който гласи следното:

Член 6 § 1

"1. "Всяко лице, при решаването на правен спор относно неговите граждански права и задължения..., има право на справедливо ... гледане ... от ... съд ..."

А. Становища на страните

.  Жалбоподателката се оплаква, че решенията в нейна полза не са били изпълнени.

.  Правителството подчертава твърденията си, че не разполага с информация за това, дали решенията са били изпълнени (вижте параграф 51 по-горе).

Б. Преценка на Съда

.  Като взема предвид установяването на нарушение на чл. 10 в резултат на липсата на прилагане на окончателните решения в полза на жалбоподателката, Съдът счита, че не е необходимо да разглежда допустимостта или основателността на същата жалба по член 6, (вижте по аналогия *Youth Initiative*, цитирано по-горе, § 29).

III.  ТВЪРДЯНО НАРУШЕНИЕ НА ЧЛ. 13 ВЪВ ВРЪЗКА С ЧЛ. 10

.  Жалбоподателката се оплаква също, че не е имала ефективно средство за защита на свое разположение във връзка с оплакването си, разгледано по-горе. Тя се позовава на чл. 13, който гласи следното:

"Всеки, чиито права и свободи, провъзгласени в тази Конвенция, са нарушени, има право на ефикасни правни средства за тяхната защита пред съответните национални власти, дори и нарушението да е извършено от лица, действащи при упражняване на служебни функции."

.  Правителството оспорва аргумента.

.  Съдът отбелязва, че това оплакване е свързано с разгледаното по-горе и следователно трябва да бъде обявено за допустимо.

.  Като взема предвид своите констатации по отношение на средствата за защита на разположение на жалбоподателката към момента на фактите (вижте параграфи 44-49 по-горе), Съдът счита, че при обстоятелствата в настоящия случай не е имало ефективни правни средства за защита, способни да предоставят защита по отношение на оплакването на жалбоподателката и предлагащи разумни изгледи за успех. Следователно, налице е нарушение на чл. 13 във връзка с чл. 10.

IV.  ПРИЛАГАНЕ НА ЧЛ. 41 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

.  Чл. 41 от Конвенцията гласи:

"Ако Съдът установи нарушение на Конвенцията или на Протоколите към нея и ако вътрешното право на съответната Βисокодоговаряща страна допуска само частично обезщетение, Съдът, ако е необходимо, постановява предоставянето на справедливо обезщетение на потърпевшата страна."

А. Обезщетение за вреди

.  Жалбоподателката претендира за 5 000 евро (EUR) по отношение на неимуществени вреди, произтичащи в частност от чувството ѝ за безпомощност при невъзможността да извършва дейността си като представител на неправителствена организация, която невъзможност е резултат от една безпомощна съдебна система, чиито решения остават неизпълнени.

.  Правителството счита, че това твърдение е било недоказано, неоснователно, нереалистично и явно необосновано.

.  Съдът приема, че жалбоподателката трябва да е изпитвала чувство на безпомощност в резултат на невъзможността си да изпълнява ролята си на представител на сдружение заради неуспеха на административните органи да ѝ предоставят информацията, която тя е търсила, в изпълнение на трите окончателни решения в нейна полза. Следователно присъжда на жалбоподателката 5 000 евро по отношение на неимуществени вреди.

Б. Разходи и разноски

.  Жалбоподателката претендира също за 1 520 евро за адвокатски хонорари, направени пред Съда. Тя представя споразумение с адвоката си за 19 часа работа при часова ставка от 80 евро, която покрива в частност проучванията по делото, подготовката на жалбата и на последващите становища, представени пред Съда.

.  Правителството оспорва тази сума като прекомерна и нереалистична.

.  Според съдебната практика на Съда, жалбоподателят има право на възстановяване на разходи и разноски само доколкото е доказано, че те са били действително и необходимо направени и са в разумен размер. В настоящото дело, като се имат предвид наличните документи и горепосочените критерии, Съдът счита за разумно да присъди сумата от 1520 евро, покриваща адвокатските хонорари за производството пред Съда.

В. Лихви за забава

.  Съдът счита за уместно лихвата за забава да бъде обвързана с пределната ставка по заеми на Европейската централна банка, към която се добавят три процентни пункта.

ПО ТЕЗИ СЪОБРАЖЕНИЯ СЪДЪТ

1.  *Обявява*, с мнозинство, оплакванията по чл. 10 и 13 от Конвенцията за допустими;

2.  *Приема*, с пет на два гласа, че е налице нарушение на чл. 10 от Конвенцията;

3.  *Приема*, с пет на два гласа, че е налице нарушение на чл. 13 във връзка с чл. 10 от Конвенцията;

4.  *Приема*, с шест на един гласа, че не е необходимо да разглежда поотделно допустимостта или основателността на оплакването по чл. 6 § 1 от Конвенцията;

5.  *Приема*, с шест на един гласа,

(а) че държавата-ответник трябва да заплати на жалбоподателката в срок от три месеца от датата, на която решението стане окончателно в съответствие с член 44, § 2 от Конвенцията, следните суми, които се изчисляват в български лева по курса към датата на плащането:

(i) 5 000 евро (пет хиляди евро), плюс всякакви данъци, които биха могли да се начислят, по отношение на неимуществени вреди;

(ii) 1 520 евро (хиляда петстотин и двадесет евро), плюс всякакви данъци, които биха могли да се начислят, на жалбоподателката по отношение на адвокатски хонорари;

(б) че от изтичането на упоменатия по-горе тримесечен срок до плащането се дължи проста лихва върху горепосочените суми в размер, равен на пределната ставка по заеми на Европейската централна банка по време на периода на забава, към която се добавят три процентни пункта;

Изготвено на английски език и оповестено писмено на 17 февруари 2015 г., в съответствие с Правило 77, §§ 2 и 3 от Правилника на Съда.

Франсоаз Елен-Пасо Гуидо Раймонди  
Секретар на отделението Председател

В съответствие с чл. 45 § 2 от Конвенцията и Правило 74 § 2 от Правилника на Съда, следните отделни мнения са приложени към настоящото решение.

(а) Особено мнение на съдия П. Махоуни;

(б) Особено мнение на съдия К. Войтичек;

G.R.A.  
F.E.P.

ОСОБЕНО МНЕНИЕ НА СЪДИЯ МАХОУНИ

I. Член 10

1.  Също като моя колега съдия Войтичек, и аз не мога да се съглася с подхода на мнозинството към чл. 10 в настоящия случай. Аз разбирам много от колебанията, изразени от съдия Войтичек в неговото особено мнение, но като се имат предвид нашите различия по някои важни точки, аз предпочитам да изложа собственото си мнение отделно.

.  Основната ми грижа в настоящия случай е, че Камарата в своето решение не следва да бъде страна в тайно преобръщане на доста ясно изложена установена съдебна практика, включително съдебни решения на Голямата камара. Както съдия Войтичек посочва в особеното си мнение (параграф 2), започващо с решение на камарата в *Leander v. Sweden* (26 март 1987 г., Серия А № 116, § 74), както е потвърдено в последващите решения на общото събрание на Съда или Голямата камара (*Gaskin v. the United Kingdom* [общо събрание на Съда], 7 юли 1989 г., Серия А № 160, § 52; *Guerra and Others v. Italy* [GC], 19 февруари 1998 г., Доклади 1998-I, §§ 52-53; и *Roche v. the United Kingdom* [GC], № 32555/96, ЕСПЧ 2005-X, § 172), съществува ред на юриспруденциалните органи, който недвусмислено изключва разглеждането на свободата на изразяване като защитена от чл. 10 всяко право на достъп до информация от неохотен източник и всяко съответстващо положително задължение на държавните органи да събират и разкриват информация на широката или специализирана общественост. Добре е да припомним съответните пасажи от решението *Guerra*:

"52. ... [В твърденията на Европейската комисия по правата на човека,] чл. 10 налага върху държавите не само задължение да предоставят информация на обществеността относно проблеми, свързани с околната среда, изискване, с което италианското законодателство вече изглежда, че се съобразява, по силата на чл. 14(3) от Закон № 349 в частност, но също и положително задължение да събират, обработват и разпространяват такава информация, която по своята природа не би могла по друг начин да дойде до знанието на обществеността. Следователно защитата, предоставена от чл. 10, е имала превантивна функция по отношение на възможни нарушения на Конвенцията в случай на сериозни вреди за околната среда и чл. 10 е влязъл в сила още преди да е било настъпило каквото и да било пряко нарушение на други основни права, като например правото на живот или на зачитане на личния и семейния живот.

53. Съдът не подкрепя тази позиция. В случаите, свързани с ограниченията на свободата на преса, той по редица поводи признава, че обществото има право да получава информация като следствие от специфичната функция на журналистите, която е да разпространяват информация и идеи по въпроси от обществен интерес (вижте наред с други дела *Observer and Guardian v. the United Kingdom* решение от 26 ноември 1991 г., Серия А № 216, стр. 30, § 59(b), и *Thorgeir Thorgeirson v. Iceland* решение от 25 юни 1992 г., Серия А № 239, стр. 27, § 63). Фактите по настоящото дело обаче са ясно различими от тези по посочените по-горе дела, тъй като жалбоподателите се оплакват от неизправност в създадената система в съответствие с *DPR 175/88,* която е транспонирала в италианското законодателство Директива 82/501/ЕИО на Съвета на Европейските общности (директива за "Севезо") относно опасностите от големи аварии в определени промишлени дейности, опасни за околната среда и благосъстоянието на местното население. Въпреки, че префектът на Фоджа е изготвил аварийния план, въз основа на доклада, представен от фабриката, и планът е изпратен в Министерството на гражданската защита на 3 август 1993 г., жалбоподателите все още очакват да получат съответната информация...

Съдът подчертава, че свободата да се получава информация, посочена в параграф 2 на чл. 10 от Конвенцията, "по същество забранява на правителството да ограничава дадено лице да получава информация, която други искат или може да бъдат склонни да му споделят" (вижте *Leander v. Sweden* решение от 26 март 1987 г., Серия А № 116, стр. 29, § 74). Тази свобода не може да се тълкува като налагане на една държава, при обстоятелства като тези по настоящия случай, на положителните задължения да събира и разпространява информация по своя собствена инициатива."

.  Решението в настоящия случай (виж параграфи 35-39 и 52-55) започва с "отбелязване", въз основа на *Leander*, "че чл. 10 не може да се чете като гарантиране на общо право на достъп до информация", но след това продължава да развива мотиви, подобни на този, отхвърлен в *Guerra.* По този начин, той цитира максимата от решението на *Observer and Guardian* (§ 59) в смисъл, че обществото има право да получава информация от общ интерес, без обаче да уточни, че контекстът на тази максима е бил една заявена негативна намеса в свободата на пресата. След това той посочва редица скорошни – и до голяма степен камерни – съдебни решения, така че да извлече от чл. 10 право на медиите, както и на неправителствените организации, да получават информация като атрибут на тяхната жизненоважна роля като "пазители" на демократичното общество в дебати по въпроси от обществен интерес. Събирането или търсенето на информация от медиите и неправителствените организации се разглежда като "подготвителен етап" на процеса на информиране на обществеността, така че възпрепятстването на възможността на медиите и неправителствените организации от страна на държавен орган да получават достъп до информация от обществен интерес представлява пряка намеса в "правото да се получава и в крайна сметка да се разпространява информация, както е предвидено в чл. 10". Параграфите в двете цитирани решения на Голямата камара (*Gillberg v. Sweden* [GC], № 41723/06, § 93, 3 април 2012 г.; и *Animal Defenders International v. the United Kingdom* [GC], № 48876/08, §103, 22 април 2013 г.) не предоставят на който и да било мотивиран орган възможност да преобърне недвусмислената съдебна практика, както е посочено в, например, *Guerra*, така че в чл. 10 да се разглежда правото на достъп до информация, дори и то да бъде за "обществените пазители" на демократичното общество. Освен това, предвид, че е постановено, че чл. 10 не предполага никакво право на достъп до публично съхранявана лична или частна информация за даден човек, неговото собствено здраве, неговите собствени условия на живот, и съответно никакво положително задължение за разкриване от страна на приносителя на обществената информация (както в *Leander, Gaskin, Guerra* и *Roche)*, е трудно да се разбере как решението въпреки това успява да разкрие в чл. 10 такова право за настоящата жалбоподателка въз основа на нейния много по-слаб и изцяло общ интерес като "обществен пазител".

.  Решението в настоящия случай изглежда, че счита за значимо, че правото на жалбоподателката на достъп до информацията, която тя е търсила, е било признато както в националното законодателство, така и в три окончателни съдебни решения на Върховния административен съд (вижте параграфи 40 и 55 на съдебно решение). Наистина вътрешното българското законодателство (Законът за достъп до обществена информация от 2000 г.) предоставя на всеки български гражданин – и, трябва да се отбележи, не само на "обществени пазители" в лицето на медиите и неправителствените организации – право на достъп до обществена информация, освен ако *lex specialis* не предвижда специален ред за търсене, получаване и разпространяване на такава информация (вижте параграф 22 от решението). Въпреки това, със сигурност не може конкретното съдържание на вътрешното законодателство в една държава-ответник да трябва да има за последица промяната на "международното" съдържание на чл. 10, гаранция в Конвенцията, която създава задължения за всички Високодоговорящи държави. По същия начин, фактът, на който решението изглежда също се доверява (вижте параграф 40 от решението), че Правителството ответник не оспорва приложимостта на чл. 10, в настоящия случай – признание, без съмнение продиктувано от съдържанието на националното законодателство – по никакъв начин не представлява правно основание, способно да преобърне съществуващата съдебна практика, така че да доведе до интерпретационна промяна, засягаща всички останали Високодоговорящи държави.

.  В обобщение, аз намирам за незадоволителен, от гледна точка на правната сигурност, подходът на решението за развитие на съдебната практика на Съда. Без да навлизаме в основателността на това дали е дошло време да се преразгледа съществуващата съдебна практика по чл. 10 по отношение на достъпа до информация, аз предпочитам да не бъда свързван с разсъждения, които на практика преобръщат ясната посока на съществуващата съдебна практика на Големия състав, противно това, което е предвидено в чл. 30 от Конвенцията и чл. 72, § 2 от Правилника на Съда като нормална процедура за издаване на решение, което има "резултат, несъответстващ на предходно взето решение на Съда".

II. ЧЛЕН 6 § 1

.  Това колебание от моя страна по отношение на мотивите по чл. 10 обаче не означава, че жалбоподателката следва да бъде оставена без облекчение. За разлика от моя колега с особено мнение, съдия Войтичек, аз считам, че несъмнената несправедливост, на която жалбоподателката е станала жертва, може и трябва да бъде приета като водеща до нарушаване на правото на справедлив съдебен процес при определянето на гражданските права и задължения на даден човек, както са защитени в чл. 6 § 1 от Конвенцията.

.  Ако, както параграф 40 от решението ги обобщава, основните обстоятелства по настоящия случай се отнасят до (а) иск от страна на жалбоподателката да се възползва от право, предоставено ѝ от вътрешното законодателство (в случая, правото на достъп до информация), (б) три окончателни съдебни решения на Върховния административен съд, нареждащи на кмета на град Видин да ѝ предостави определена информация и (в), накрая, отказ от страна на кмета да се съобрази с тези решения, по-скоро изглежда, че е по-подходящо този проблем да бъде разгледан в светлината на чл. 6 § 1.

.  Предположението в основата на подхода на мнозинството към чл. 10, а именно, че оплакването на жалбоподателката трябва да се анализира по същество като оплакване от ограничение върху или намеса в утвърдено от Конвенцията право на достъп до или разкриване на информация, не се потвърждава напълно от фактите по делото. Вътрешното законодателство наистина предвижда право на достъп до информация от типа, поискан от жалбоподателката, и националните съдилища уважават иска в конкретните обстоятелства (вижте параграфи 9, 13, 17 и 22 от решението). Жалбоподателката не се оплаква на този Съд нито за съдържанието на вътрешното законодателство относно достъпа до информация, нито относно начина, по който това законодателство се прилага в нейния случай от националните съдилища. По-скоро оплакването й е, че вътрешната правна уредба не осигурява адекватно спазването от страна на кмета на Видин на решенията на националните съдилища, които му нареждат да ѝ предостави необходимата информация. Това е един от класическите аспекти на "правото на съд", както са гарантирани от чл. 6, § 1, а именно правото на правилно прилагане на съдебно решение, постановено в края на съдебно производство (вижте, например, *Hornsby v. Greece,* 19 март 1997 г., Доклади 1997-II, §§ 40-41). При условие, че признаваните в страната права и задължения, за които става въпрос в съдебното производство, могат да се смятат за "граждански" за целите на член 6 § 1, е без значение дали са или не са гарантирани от Конвенцията.

.  По тази последна точка мнението ми се разделя от това на колегата ми с особено мнение, съдия Войтичек. По мое мнение, отделните становища не са най-подходящото място да се отдадем на продължителни юриспруденциални анализи по въпроси, които не са били засегнати в основното решение. Като имам предвид това, аз се ограничавам до следните общи наблюдения. Приложимото вътрешно законодателство може да се квалифицира като публично право, страната, срещу която жалбоподателката е отстоявала своя иск, наистина е държавен служител и прекият предмет на съдебния спор разглежда прилагането от страна на длъжностното лице на неговите обществени задължения, но това не е от решаващо значение за приложимостта на чл. 6 § 1 в гражданскоправната му част. Приложимостта на член 6 § 1 не зависи от състоянието на страните по делото или от характера на законодателството, уреждащо определянето на спора; това, което има значение, е характерът на разглежданото право, неговото материално съдържание и неговите последици, както и, в някои случаи, като случаите на производството за "частни права и задължения" (вижте, например, *König v. Germany,* 28 юни 1978 г., Серия А № 27, §§ 89-90; и *Baraona v. Portugal,* 8 юли 1987 г., Серия А № 122, §§ 42-44). Често, когато правото на достъп до информация е признато съгласно вътрешното законодателство, лицето, упражняващо правото, търси разкриване на информация от пряко значение за своята частна сфера на съществуване (лични данни, лична история, здравеопазване, образование, жилище, условия на живот и така нататък – вижте вида информация, предмет на спора в *Leander, Gaskin, Guerra* и *Roche*). Информация от обществен интерес, търсена от журналисти и неправителствени организации, отива в изпълнението на техните професионални или свързани със сдружението задължения. По мое мнение, (а) като се остави настрана съдебният спор, отнасящ се до областите, държани от съдебната практика на Съда извън "гражданския" обхват на чл. 6 § 1 (като данъчни въпроси или изборни спорове), частното, личното или професионалното оцветяване на правото на достъп до информация като цяло ще бъде достатъчно, за да го приведе в обхвата на чл. 6 § 1; и (б) такова достатъчно оцветяване е налично при фактите по настоящото дело. Доколкото правото на достъп до информация е признато съгласно вътрешното законодателство (и без да навлиза във въпроса дали и, ако е така, до каква степен Конвенцията въплъщава всяко такова право в чл. 10), третирането на вътрешно признатото право като "гражданско "по смисъла на чл. 6 § 1 по силата на своето частно, лично или професионално оцветяване не предполага по мое мнение прекалено експанзионистично тълкуване на чл. 6 § 1, което разпростира Конвенцията върху области, различни от тези, предвидени от съставителите ѝ.

.  Поради причините, посочени в параграф 46 *накрая* и 47 от решението във връзка с оплакването по чл. 10, макар и не поради причината, дадена в параграф 45, мога да се съглася, че възражението на Правителството по отношение на изчерпването на вътрешните правни средства за защита трябва да бъде отхвърлено и във връзка с оплакването по чл. 6 § 1.

.  Въз основа на предположението, че жалбоподателката се е възползвала от "правото на съд", както е защитено в чл. 6 § 1 по отношение на съдебното производство, което тя е предявила срещу кмета на Видин, много малко може да се спори по въпроса, че неуспехът на българската правна уредба да гарантира спазването от страна на кмета на окончателните решения, взети срещу него от страна на Върховния административен съд, е довело до нарушение на тази разпоредба.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

.  В заключение, ако, както аз вярвам, чл. 6, § 1 е приложим към фактите в конкретния случай и е обявен за нарушен, не е необходимо да се навлиза в жалбата, повдигната по чл. 10, и по този начин във въпроса дали правото на достъп до обществена информация и, съответно, всяко положително задължение на държавните органи да събират, да разкриват или да разпространяват информация, трябва да се чете във формулировката на чл. 10 от Конвенцията. Този въпрос, който сега е донякъде проблематичен с оглед на липсата на яснота, въведена с някои скорошни камерни съдебни решения, включително настоящото такова, може и да трябва да бъде изяснен в бъдещи случаи – но за предпочитане след пълното аргументиране на страните, внимателна преценка от страна на Съда и прозрачни разсъждения, които вместо да се изплъзват, адекватно се насочват към ясно формулирани изявления на общ принцип, съдържащи се в съществуващия в *Leander* ред на органите, както е потвърдено в *Gaskin, Guerra* и *Roche.*

ОСОБЕНО МНЕНИЕ НА СЪДИЯ ВОЙТИЧЕК

1.  Молбата, подадена в настоящия случай, се отнася до основен проблем в едно демократично общество: достъпа на гражданите до информация, съхранявана от държавните органи. Не може да се спори, че такъв достъп е една от предпоставките за демокрация. Правото на достъп до информация е признато в много международни документи. В частност, през 1981 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа приема Препоръка № R(81)19 към държавите-членки относно достъпа до информация, съхранявана от държавните органи.

2.  На 18 юни 2009 г. в Тромсьо е приета Конвенцията на Съвета на Европа относно достъпа до официални документи. В обяснителния доклад се посочва, че: "Въпреки че Европейският съд по правата на човека не е признал общо право на достъп до официални документи или информация, неотдавнашната съдебна практика на Съда показва, че при определени обстоятелства член 10 от Конвенцията може да предполага право на достъп до документите, съхранявани от държавните органи [...] Конвенцията на Съвета на Европа относно достъпа до официални документи се явява първият обвързващ международен инструмент, който разпознава общото право на достъп до официални документи, съхранявани от държавните власти." Оказва се, че авторите на този договор са искали да запълнят празнота в международната защита на прозрачността. Отбелязвам също така, че този документ досега е ратифициран от само шест държави-членки и не е влязъл в сила. Голяма част от държавите-членки на Съвета на Европа са предпочели да се въздържат от даването на твърди международни обещания по отношение на достъпа до публични документи.

От друга страна, Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи е разработена като първа стъпка към съвместното осъществяване на някои права, заложени във Всеобщата декларация за правата на човека. Тя не обхваща всички основни стандарти на демократичното върховенство на закона. Освен това, Съдът има само ограничен мандат, определен в член 19 от Конвенцията, а именно да гарантира спазването на ангажиментите от Високодоговорящите страни съгласно Конвенцията и протоколите към нея. Приемането на Конвенцията на Съвета на Европа относно достъпа до официални документи потвърждава, че "по-нататъшното осъществяване на правата на човека и основните свободи", посочени в преамбюла на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, трябва да бъдат предприети с помощта на нови договори.

Затова, въпреки че разбирам усилията на моите колеги да защитават и насърчават демократичното върховенството на закона, аз не съм съгласен с подхода, приет от мнозинството в настоящия случай.

3.  Въпросът за достъп до информация, съхранявана от държавните органи, е бил разглеждан много пъти от Съда. Първоначално, Съдът е счел, че "правото на свобода за получаване на информация по същество забранява на дадено Правителство да ограничава дадено лице да получава информация, която други желаят или могат да бъдат склонни да му съобщят. При обстоятелства като тези по настоящото дело, чл. 10 не дава на индивида правото на достъп до регистър, съдържащ информация за личната му позиция, нито пък олицетворява задължение на Правителството да съобщи такава информация на индивида" (*Leander v. Sweden*, 26 март 1987 г., § 74, Серия А № 116). Този подход бе потвърден в следващите съдебни решения на Големия състав (вижте, в частност, съдебните решения на Голямата камара в *Gaskin v. the United Kingdom* (7 юли 1989 г., Серия А № 160), *Guerra and Others v. Italy* (19 февруари 1998 г., *Доклади за решения и определения* 1998‑I) и *Roche v. the United Kingdom* (№ 32555/96, ЕСПЧ 2005‑X) и решения на Камарата (вижте, в частност, *Sîrbu and Others v. Moldova*, № 73562/01, 73565/01, 73712/01, 73744/01, 73972/01 и 73973/01, § 18, 15 юни 2004 г., и *Jones v United Kingdom* (решение за допустимост), № 42639/04, 13 септември 2005 г.).

Мнозинството се позовава на съдебното решение на големия състав в случая на *Gillberg v. Sweden* (№ 41723/06, 3 април 2012 г.), което предполага, че е коригирало първоначалния подход на Съда. В това дело Съдът разглежда въпроса за това дали жалбоподателката е имала "отрицателно право по смисъла на чл. 10 от Конвенцията да не прави изследователския материал достъпен [за други лица]”. Съдът изрази мнение, че "установяването, че жалбоподателката е имала такова право съгласно чл. 10 от Конвенцията би противоречало на правата на собственост на Университета в Гьотеборг. То също така би засегнало правата на К и Е по чл. 10, както са предоставени от Административния съд, да получават информация под формата на достъп до съответните публични документи, както и на своите права съгласно чл. 6 да отговаря за прилагането на окончателните решения на Административния съд (вижте, *mutatis mutandis*, *Loiseau v. France* (решение за допустимост) № [46809/99](http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/Pages/search.aspx#{"appno":["46809/99"]}), ЕСПЧ 2003-XII, откъси; *Burdov v. Russia*, № [59498/00](http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/Pages/search.aspx#{"appno":["59498/00"]}), § 34, ЕСПЧ 2002-III; и *Hornsby v. Greece*, решение от 19 март 1997 г., § 40, Доклади 1997-II).” Отбелязвам, че тази максима е неясна, но във всеки случай тя не посочва, че чл. 10 налага на държавите-членки задължението да предоставят информация на гражданите. Още повече, че максимата *Gillberg* не е посочила, че приложимата в случая съдебна практика е била отменена.

В решението си от 10 юли 2006 г. в *Sdruzeni Jihoceske Matky v. Czech Republic* Съдът посочва: "В този случай сдружението-жалбоподател е поискало да може да преглежда административни документи, които са били на разположение на властите и достъп до които може да бъде предоставен в условията, предвидени в чл. 133 от Закона за строителството, който е оспорен от сдружението-жалбоподател. При тези обстоятелства, Съдът приема, че отхвърлянето на посоченото искане възлиза на намеса в правото на сдружението-жалбоподател да получава информация.” Впоследствие този подход е бил потвърден в *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary* (№ 37374/05, 14 април 2009 г.), *Kenedi v. Hungary*, (№ 31475/05, 26 май 2009 г.), *Youth Initiative for Human Rights* *v. Serbia* (№ 48135/06, 25 юни 2013 г.), и *Osterreichische Vereiningung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung v. Austria*, № 39534/07, 28 ноември 2013 г.). Съдът се позовава на общата роля на пресата и правото ѝ да получава и да разпространява информация, но не предлага правни аргументи за това защо съдебната практика *по Leander* трябва да бъде изоставена. В резултат на това имаме ситуация, в която юриспруденциалната линия, приета в определени съдебни решения на Камарата, е в противоречие с решенията на Големия състав.

4.  Всеки път, когато възниква въпрос за тълкуване на Конвенцията, той трябва да се разглежда в съответствие с установените правила на интерпретация на договори кодифицирани във Виенската конвенция за правото на договорите. Това невинаги е лесна задача. Без да навлизам в подробния анализ, който ще бъде необходим в настоящия случай, бих искал да посоча съвсем накратко само няколко точки. Формулировката на Конвенцията изглежда ясна. Член 10, параграф 1, изречения 1 и 2, на Конвенцията гласи: "Всеки има право на свобода на изразяването на мнения. Това право включва свободата да отстоява своето мнение, да получава и да разпространява информация и идеи без намеса на държавните власти и независимо от границите." Глаголите "receive" на английски език и "recevoir" на френски език означават, че друго лице доброволно дава нещо. Освен това, акцентът се поставя върху отрицателна свобода, т.е. върху свободата от намеса, и няма позоваване върху каквото и да било право на искане (положително право) да бъде предоставена информация, съхранявана от държавните органи. Разглежданата разпоредба следователно защитава свободата да се получава информация, която друго лице разпространява или осигурява.

Освен това, не виждам аргументи въз основа на контекста на договора (по смисъла на чл. 30 от Виенската конвенция), които биха оправдали друг извод. Конвенцията на Съвета на Европа относно достъпа до официални документи не може да се разглежда като инструмент, свързан с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, по смисъла на член 31, § 2 от Виенската конвенция за правото на договорите. Приемането на Конвенцията на Съвета на Европа относно достъпа до официални документи през 2009 г. само потвърждава буквалното тълкуване на член 10 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, приета в решението *Leander* и потвърдено от редица съдебни решения на Големия състав, посочени по-горе. Следва да се отбележи, че Високодоговорящите страни не са избрали да включат допълнителен протокол към Конвенцията по въпроса и са предпочели да не поверят на Съда отсъждането относно спазването на новите ангажименти. Нито пък има някакви доказателства от *travaux préparatoires* на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, че Високодоговорящите страни са пожелали да включат в чл. 10 правото на искане за предоставяне информация, съхранявана от държавните органи.

Свободата да се получава информация без външна намеса, както е предвидено в Конвенцията, не трябва да се бърка с положителното право да се иска информация от държавните органи. Нещо повече, наложеното на дадена държава-членка положително задължение трябва да има ясна правна основа в съответния договор и точен обхват. Във всеки случай, аз не считам, че е оправдано в настоящия случай да се разграничаваме от практиката на Голямата камара.

5.  Жалбоподателката се оплаква, *наред с другото*, относно нарушение на чл. 6. Параграф 58 от решението предполага, че основната причина за откриване на нарушение е липсата на ясни правила по отношение на изпълнението на окончателните съдебни решения, постановени от административните съдилища. Отбелязвам в това отношение, че прилагането на съдебни решения е по-голям проблем съгласно член 6 (при условие, че тази разпоредба е приложима в конкретния случай), отколкото съгласно член 10. Няма никакво съмнение, че окончателните вътрешни съдебни решения остават неприложени в настоящия случай и че подобно положение е неприемливо в една демократична държава с върховенство на закона. Според мен, обаче, субективното право на информация, признато в българското законодателство, е право на обществеността. То не е "гражданско право" по смисъла на член 6 от Конвенцията.

По всички причини, изложени по-горе, считам, че жалбата трябва да бъде обявена за недопустима *ratione materiae*. По този начин не е оправдано откриването на нарушение на членове 10 и 13 или отпускането на обезщетение.

6.  Отбелязвам, че мотивите на съдебното решение се различават по следната точка. От една страна, мнозинството признава в параграф 35, че Член 10 не може да се чете като гарантиране на общ достъп до информация. В същото време, никакво право на достъп до информация, ограничена до определени конкретни области, е било приложено в настоящия случай. От друга страна, отказът от страна на органите за предоставяне на информация се счита за неоснователна намеса в Член 10. И все пак отказът за предоставяне на информация може да се разглежда само за намеса в правата, гарантирани в член 10, ако предоставеното положително право на информация бъде прието като неразделна част от Член 10.

Мнозинството изглежда отдава значение на факта, че вътрешното законодателство предоставя достъп до исканата от жалбоподателката информация и че правото й е било признато от националните съдилища. По мое мнение, съдържанието на националното законодателство и на съдебните решения, постановени при прилагането му, е без значение при отговора на въпроса дали е имало намеса в правото, гарантирано в член 10. Обхватът на правото, защитено от тази разпоредба, не зависи от съдържанието на националното законодателство. Национално законодателство би било от значение, ако се приеме, че е била установена приложимостта на Член 10, само при преценката на законосъобразността на една намеса в защитените права.

Мнозинството също се позовава на факта, че правителството не оспорва приложимостта на член 10. По мое мнение, това не е валиден аргумент. Въпросът за приложимостта на дадена материално правна разпоредба трябва да бъде разгледан *ex officio* и отговорът на него не зависи от избора на страните на стратегия за пледиране.

7.  Мнозинството изразява мнение, което аз намирам за много проблематично от гледна точка на основните ценности, залегнали в основата на Конвенцията. Тя подчертава, че жалбоподателката е активистка в неправителствена организация, която е била активна в областта на защитата на животните, че целта ѝ е била да информира обществеността Акцентът, поставен върху всички тези елементи, недвусмислено показва, че те са важни за оценката на настоящото дело. Ако те бяха без значение, би ли било необходимо те да бъдат подчертани в параграфи 36, 37, 52, 53 и 54? Мнозинството по този начин косвено разграничава две категории правни субекти: журналисти и неправителствени организации, от една страна, и всички други лица, от друга. Първата категория се радва на силна защита по отношение на правото на достъп до информация, докато втората категория не се ползват от същата защита. Всичко това води до имплицитно признаване на два кръга от правни субекти: привилегирован елит със специални права за достъп до информация, както и "обикновените хора", подложени на общ режим, което позволява по-широкообхватни ограничения.

Съдебната практика на Съда относно правата на журналистите и на пресата е разработен през 1970г. и 1980г. в конкретен социален контекст. По това време правото на достъп до обществена информация не е широко признато и пресата се радва на квази-монопол върху събирането и съобщаването на информация. Развитието на технологиите и особено на Интернет е довело до напълно различна ситуация днес. Количеството на достъпната информация и начинът, по който циркулира в обществото, са се променили съществено. Пресата е загубила своя квази-монопол върху съобщаването на информация и достъпа до обществен дебат е бил демократизиран. Ролята на пресата се е развила и нейното влияние е намаляло значително. Не е преувеличено да се каже, че днес ние, гражданите на Европейските членки, всички сме журналисти. Ние (поне повечето от нас) имаме пряк достъп до различни източници на информация, събираме или искаме информация от държавни органи, съобщаваме информация на други лица и публично коментираме въпроси от обществен интерес. Ние пряко участваме в обществения дебат чрез различни канали, най-вече чрез интернет. Ние всички сме социални пазители, които следят действията на държавните органи. Демократично общество е - *наред с другото* - общност на социалните пазители. Старото разграничение между журналисти и други граждани вече е остаряло. В този контекст, съдебната практика до този момент относно функциите на пресата изглежда остаряла през 2015 г. и следва да бъде адаптирана към новите социални тенденции.

Напълно съм съгласен, че пресата все още има да играе важна роля в едно демократично общество и че професията на журналиста може да изисква някои специални правила. Съгласен съм също, че ролята на неправителствените организации е от съществено значение за демократичното общество и че тяхната дейност може да изисква специални разпоредби. Въпреки това специалните правила не могат да се отнасят до "екстраконвенционалното", но все пак основно право на достъп до информация. *Vis-à-vis* това право, всички граждани трябва да бъдат равни. Аз не виждам защо двете групи, откроени от мнозинството, трябва да се радват на по-добре защитени достъп до информация. Достъпът до информация не трябва да зависи от статута на лицето, което иска информация. Ако приемем, че правото на искане на информация е защитено съгласно член 10, разграничението, направено в мотивите е несъвместимо със забраната за дискриминация, залегнало в член 14 от Конвенцията.

Мнозинството се позовава също на "събирането на информация с цел последващо предоставяне на обществеността" (параграф 40) при обосноваването на приложимостта на член 10, и освен това отбелязва, че "целта, за която жалбоподателката е търсила информацията, е била информиране на обществеността" (параграф 54). То отбелязва, че "Жалбоподателката е участвала в законно събиране на информация от обществен интерес с цел допринасяне за обществен дебат" (параграф 54). Трудно е да се разбере защо мотивацията на жалбоподателката се счита за толкова важна в настоящия случай. Би ли бил различен резултатът, ако нейните мотиви са били различни? По мое мнение е без значение дали някой има нужда от информация заради някаква егоистична цел или за да участва в обществен дебат с оглед насърчаване на общото благо. Освен това, акцентът върху мотивацията на жалбоподателката (да информира обществеността), направен във връзка с фокуса върху специалната роля на пресата и на неправителствени организации (да информира обществеността), а не върху *прекия* достъп на обществеността до източниците на информация, създава впечатление за предпочитания към непряк достъп на гражданите до информация (чрез пресата и неправителствени организации), което неминуемо води със себе си присъщият риск от изкривяване и филтриране на информацията.

8.  В заключение, не съм убеден, че попълването на празноти в защитата на демократичното върховенство на закона с помощта на прекомерно разширително тълкуване на Конвенцията е най-ефективната стратегия за гарантиране на защитата на правата на човека и насърчаване на демокрацията. Такъв подход изостря "дефицита на демокрацията" в Европа, ограничава ефективността на политическите права, защитени от член 3 от Протокол № 1 и намалява правната сигурност. По този начин, не е задължително постиженията на някои фронтове да компенсират значителните загуби, понесени на други.