

**ОКОНЧАТЕЛЕН ДОКЛАД НА  
ХОЛАНДСКИЯ ИНСТИТУТ ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА (SIM)  
ЗА СЪОТВЕТСТВИЕТО НА БЪЛГАРСКОТО  
ЗАКОНОДАТЕЛСТВО И ПРАКТИКА С ЕВРОПЕЙСКИТЕ  
СТАНДАРТИ ПО ПРИЛОЖЕНИЕТО НА  
ЧЛ. 10 ОТ ЕВРОПЕЙСКАТА КОНВЕНЦИЯ /ЕКПЧ/\***

*Проф. Фрийд ван Хууф*

*Десислава Стоичкова, МА*

*март 2006 г.*

*Докладът се издава в рамките на проекта “Гражданското общество в подкрепа на стабилната политика на България за гаранции по правата на човека”, финансиран от програма МАТРА на Министерството на външните работи на Холандия. Партньори по проекта са Холандският център по правата на човека (SIM), Националният институт по правосъдие и Фондация “Български адвокати за правата на човека”.*

**ВЪВЕДЕНИЕ**

Член 10, който гарантира „свободата да се отстоява мнение, да се получават и разпространяват информация и идеи” заема специално място сред правата, гарантирани от Европейската Конвенция. Последователно органите в Страсбург поддържат, че свободата на изразяване „представлява един от най-важните фундаменти на демократичното общество и едно от основните условия за неговия прогрес и изявата на всеки индивид.”<sup>1</sup>.

Настоящият доклад излага основните принципи за тълкуването и приложението на чл.10 от Конвенцията, така както са развити в практиката на Европейския съд, и дискутира някои аспекти на действащото българско законодателство и практика, което са в нарушение или могат да доведат до нарушаване на чл.10. Докладът все пак не претендира за изчерпателност, доколкото се фокусира единствено върху проблемите, изложени в доклада на Български адвокати за правата на човека /БАПЧ/ по съответствието на българското законодателство и практика с изискванията на чл.10 от ЕКПЧ. Изхождали сме от разбирането, че въпросите, изложени в доклада на БАПЧ, са най-наболелите и проблематичните и, следователно, изискват незабавно внимание, ако българската

---

\* Материалът е подготвен и предоставен от Фондация *Български адвокати за правата на човека*, като част от диск „Сборник материали по правата на човека”, издаден от НИП през 2007 г.

Отразява състоянието на законодателството и практиката към м. март 2006 г.

<sup>1</sup> Например Линген срещу Австрия, решение от 8 юли 1986.

държава желае да гарантира изпълнението на задълженията си като договаряща страна по Европейската конвенция за защита правата на човека.

Предварителен вариант на настоящия доклад беше обсъден с български магистрати – съдии и прокурори – и представители на правителствени институции по време на семинар, който се състоя през декември 2005 г. в София. Бихме искали да изразим своята признателност за участието на всички страни в обсъжданията, които се проведеха по време на семинарните занятия, и за полезните становища и коментари, които бяха направени. Техните мнения бяха обсъдени внимателно при подготовката на окончателния вариант на доклада.

## ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ЧЛЕН 10

Всъщност до този момент Европейският съд се е въздържал от дефинирането на понятието свобода на изразяване. По-скоро се е фокусирал върху въпроса дали и кога една намеса в каквато и да било форма на изразяване е допустима съгласно изискванията на втория параграф на чл.10. Тъй като обстоятелствата на всяко едно конкретно дело имат огромно значение за решението на Съда – поради естеството на правото, гарантирано от чл.10 и трудността на задачата да се запази балансът между интересите на всички засегнати - Съдът разглежда проблемите, касаещи чл.10, главно на принципа случай за случай. И макар този подход да е съвсем разбираем, това прави донякъде трудно извеждането на ясни и недвусмислени правила за приложението на принципите, развити от Европейския съд относно свободата на изразяване на национално ниво.

Въпреки това от практиката на Съда могат да бъдат изведени следните общи правила за тълкуването и приложението на чл.10:

- И физически, и юридически лица могат да се позовават на чл.10. С оглед приложимостта на чл.10 е без значение дали лицето търси гаранциите на чл.10 като отделен гражданин или като член на група. Все пак с оглед на втория параграф на чл.10 може да е от значение специфичният статут, длъжност или позиция на това лице<sup>2</sup>.

- Член 10 е приложим не само за информация или идеи, които благосклонно се възприемат като безвредни или дори с безразличие, но и спрямо информация, идеи и мнения, които обиждат, шокират или смущават. В тази връзка, дори изявления, които рисуват предимно негативна картина на състоянието в държавата и имат

---

<sup>2</sup> Изискванията на определени професии може легитимно да ограничават свободата на изразяване на хората от тази професията. Само ако лицето желае да упражнява определена професия, именно за да може да изразява мнението си (което иначе не би било възможно), може да възникне въпрос по чл.10. Например *Wille v. Liechtenstein*, решение от 28 октомври 1999.

враждебни оттенъци, могат да са допустими по чл.10, ако не насърчават насилието и не представляват език, изразяващ омраза<sup>3</sup>.

- Основанията за ограничаване на свободата на изразяване следва да се тълкуват ограничително. За да бъде едно ограничение допустимо, то трябва не само да е наложено в съответствие със закона, но трябва и да отговаря на непосредствена обществена необходимост. И макар и националните власти да разполагат с определена свобода на преценка относно съществуването на такава необходимост, тяхната дискреция не е неограничена. Основанията трябва да съответстват на една или няколко от изброените във втория параграф на чл.10 законни цели. Преценката за наличието на конкретна необходимост и за това, доколко тя е спешна, трябва да бъде взета въз основа на един приемлив преглед на относимите факти. Така изтъкнатите причини за налагане на ограничението трябва да са относими и достатъчни, а ограничението само по себе си трябва да е пропорционално на преследваната законна цел. Изискването за пропорционалност по чл.10 донякъде се различава от стандарта, приложим към другите права, гарантирани от Конвенцията. В случаите, касаещи например членовете 2, 3, 5, 6, 8, 9 и 11, страсбургските институции винаги са подчертавали, че за да се приеме едно ограничаване на която и да е от тези разпоредби за справедливо, то не трябва да е прекалено с оглед на стриктно необходимото за защита на интереса, който изисква ограничаването. Т.е. поставя се ударение върху значимостта на защитата на засегнатото право, а интересът, който може да бъде накърнен, е поставен донякъде на второ място. Държавите, следователно, са длъжни да прилагат минималистичен подход и да налагат ограничения, които са строго необходими за защитата на един законен интерес. В делата по чл.10 защитата на законните интереси е оценена малко по-високо заради общественото въздействие, което би могло да има, ако предоставената защита е неадекватна. Така националните власти са длъжни във всеки един конкретен случай, касаещ свободата на изразяване, да преценят тежестта на намесата в това право в сравнение с обществената вреда, която би могла да произлезе, ако не се гарантира напълно интереса, заради който се налага ограничението.

- Член 10 защитава не само същността на идеите и информацията, но и формата, под която те биват изразявани<sup>4</sup>. Средствата, чрез които едно мнение бива изразявано, са защитени обаче само доколкото имат самостоятелно значение да изразяването на мнението. Аналогично, лицето, което предоставя тези средства, също е защитено от чл.10, макар и това лице да не подкрепя изразеното мнение<sup>5</sup>. Все пак чл.10 не предполага право на трибуна за упражняване на свободата на изразяване<sup>6</sup>.

- Пребиваването в една страна не представлява самостоятелно средство за изразяване на мнение, освен ако е категорично доказано, че няма друга страна, в

---

<sup>3</sup> *Dicle v. Turkey*, решение от 10 ноември 2004.

<sup>4</sup> Например *News Verlags GmbH & Co KG v. Austria*, решение от 11 януари 2000; *Perna v. Italy*, решение от 25 юли 2001.

<sup>5</sup> *Müller and Others v. Switzerland*, решение от 24 май 1988.

<sup>6</sup> *Appleby v. the United Kingdom*, решение от 6 май 2003.

която това конкретно мнение би могло да бъде изразено<sup>7</sup>. Едновременно с това обаче, една заповед за експулсиране би могла да попадне в приложното поле на чл.10, ако цели именно ограничаване свободата на изразяване<sup>8</sup>.

- Свободата на изразяване на включва правото да бъде предоставена възможност за изразяване на мнение на език по избор на лицето, изразяващо мнението<sup>9</sup>. Правото да се гласува също не е защитено от чл.10<sup>10</sup>.

- При преценката дали съществува позитивно задължение за държавата да гарантира свободата на изразяване следва да се има предвид справедливият баланс между интереса на общността и интересите на индивидите. Обхватът на това задължение ще зависи от естеството на конкретната ситуация и произтичащите от нея възможности, които трябва да се преценят с оглед приоритетите и наличните средства.

- Член 10 предоставя висока степен на защита на журналистите. Тази защита обаче се отнася до отразяването на въпроси от обществен интерес и предполага, че журналистите работят добросъвестно с цел да представят точна и достоверна информация в съответствие с етичните правила на професията си.

- Радио- и телевизионните предавания могат да подлежат на лицензиране. Не е позволена обаче дискриминацията при издаване на лицензии, или в случаите на държавен монопол - при предоставянето на телевизионното време на политическа партия, профсъюз или друга институция на основа политическа, религиозна, философска или етническа характеристика. При преценката, дали е имало дискриминация, трябва да се имат предвид всички аспекти на политическия, религиозния и социалния климат в конкретната общност.

## **КОНКРЕТНАТА СИТУАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ**

### **Проблеми, свързани със свободата на изразяване на мнения от страна на журналистите и делата за обида и клевета**

Наскоро българското законодателство е претърпяло някои положителни промени в посока постигане на по-добро съответствие с изискванията на Член 10 от Европейската конвенция и съответните международни актове, свързани със свободата на изразяване на мнения. Така от 2000 година насам обвиненията за обида

---

<sup>7</sup> *Agee v. the United Kingdom*, решение на Комисията от 17 декември 1976.

<sup>8</sup> *Piermont v. France*, решение от 27 април 1995.

<sup>9</sup> *Belgian Linguistics v. Belgium*, решение от 23 юли 1968.

<sup>10</sup> Например Жалба № 6573/74, *X. v. the Netherlands*, D&R 1 (1975).

и клевета вече не са обект на наказателно преследване от страна на държавата, а могат да бъдат разгледани от съд само по тѣжба от страна на пострадалото лице<sup>11</sup>. Доста по-отдавна, по отношение на делата за клевета, чл.147 ал.2 от Наказателния кодекс /НК/ е въвел защита за вярно отразени факти, която освобождава подсъдимия от наказателна отговорност, ако се докаже истинността на разгласените от него обстоятелства. Въпреки че включването на подобна разпоредба в българския Наказателен кодекс е израз на по-пълно съответствие с изискванията на чл. 10 от Европейската конвенция, тревога буди начинът, по който чл. 147, ал.2 от НК се тълкува и прилага от страна на националните съдилища. Според Доклада на Български адвокати за правата на човека за съответствието на българското законодателство и съдебна практика с чл. 10 от Европейската конвенция, в наказателни дела по повдигнати срещу журналисти обвинения за обида някои местни съдилища се опитват да разместят тежестта на доказване, премествайки я върху подсъдимия. Ако това наистина е така, възниква въпросът доколко принципът “презумпция за невиновност” действително се прилага в българското наказателно правораздаване. Ние ще се занимаем с тази материя по-разширено в следващите раздели на настоящия доклад. Освен това в доклада в по-големи детайли ще бъде разискван въпросът за необходимото тълкуване на “вярно отразени факти”. Безспорно позитивна промяна от гледна точка на Европейската конвенция е премахването на наказанието лишаване от свобода за престъпленията обида и клевета и замяната му с глоби в различен размер<sup>12</sup>. По-нататък трябва да бъде приветстван новоприетия Закон за медиацията<sup>13</sup>, тъй като благодарение на същия би могла да се намали прекомерната продължителност на съдебния процес чрез осигуряването на жизнеспособни и ефективни алтернативни средства за разрешаване на спорове.

Въпреки прогреса, направен в посока към необходимата защита на свободата на изразяване на мнения в съответствие с установените международни стандарти, и особено по отношение на Европейската конвенция, за съжаление някои обезпокоителни проблеми в българското законодателство и съдебна практика продължават да съществуват.

### *Проблеми, свързани с размера на глобите и принципа за пропорционалността*

В зависимост от тежестта на конкретното деяние, размерът на глобата, която може да бъде наложена като наказание по дела за обида и клевета, значително варира – от близо 500 евро до около 7 500 евро. Действащото законодателство предоставя на националните съдилища широки възможности за собствена преценка при определянето на наказанието, което следва да бъде наложено във всеки отделен случай. Докладвано ни бе, че в резултат на това съдебните власти са склонни да налагат глоби за обида и клевета по наказателни производства срещу журналисти и медии в техния максимален по закон размер, която практика изглежда се поощрява

<sup>11</sup> Изменение на Наказателния кодекс (обнародвано в ДВ, бр.21 от 2000 г.).

<sup>12</sup> *пак там*

<sup>13</sup> Обнародван в ДВ, бр.110 от 2004 г.

от Върховния касационен съд<sup>14</sup>. По административни дела глобите, които се налагат за нарушаване на различни законови ограничения върху дейността на журналистите и издателите, са дори още по-високи по размер и могат да достигнат до 15 000 евро<sup>15</sup>.

В това отношение още в началото трябва да се отбележи, че широките дискреционни правомощия, предоставени на националните съдилища по отношение на налагането на наказания по делата за обида и клеветата, са разбираеми и може да се считат за необходими. Тъй като тежестта на конкретните деяния, свързани с обидата и клеветата – техният характер, средствата, чрез които са осъществени и вредите, които са нанесли върху репутацията (доброто име, честта и достойнството) на лицата, срещу които те са били насочени – се различава значително в зависимост от обстоятелствата във всеки отделен случай, ограничаването на правото на свободна преценка от страна на съдилищата при определянето на санкциите би било неоправдано.

В същото време правото на свободна преценка от страна на съда не трябва да бъде неограничено. В своята практика Европейският съд по правата на човека е постановил, че присъждането на обезщетение за вреди (претърпени от обида и клеветата) в определени размери може да бъде неоправдано, когато самото им присъждане има потенциално ограничителен ефект върху свободното изразяване на мнения. По делото [Толстой Милославски](#) Съдът е намерил, че “присъждането на обезщетение за клеветата трябва да бъде в разумно отношение на пропорционалност с нанесените върху репутацията вреди”<sup>16</sup>. Съдът също така е признал съществуването на противоречие между широките дискреционни правомощия, предоставени на съда и свободата на изразяване на мнения, като е отбелязал, че разширяването на правото на преразглеждане от страна на апелативните съдилища на наказанията, наложени от по-долните съдилища, е в състояние да намали това противоречие. По делото [Толстой Милославски](#) Съдът е преценил, че английското право не предоставя адекватни гаранции, осигуряващи пропорционалността между присъжданото обезщетение за клеветата и нанесените върху репутацията вреди, тъй като размерът на наложената санкция не може да се промени при обжалване пред по-горен съд, освен ако “[този размер] е толкова несправедлив, че не би могъл да бъде определен от здравомислещи хора и до налагането му се е стигнало по един капризен, безотговорен или ирационален начин”. Европейският съд е намерил подобен стандарт в противоречие с изискването за пропорционалност по смисъла на Конвенцията и е изразил надежда, че за в бъдеще Обединеното Кралство ще установи различен, по-балансиран подход при определяне размера на подходящото обезщетение.

Имайки предвид значението на медиите за правилното функциониране на демокрацията в едно общество, всяко тяхно умишлено подлагане на непропорционални наказания, както и всяко подчиняване на свободното изразяване

---

<sup>14</sup> виж [Доклада на БАПЧ за съответствието на българското законодателство и съдебна практика с изискванията на член 10 от Европейската Конвенция за човешките права.](#)

<sup>15</sup> Различни глоби, предвидени в Закона за радиото и телевизията, Закона за защита от дискриминация, Закона за закрила на личните данни, и Закона за защита на класифицираната информация .

<sup>16</sup> [Толстой Милославски срещу Обединеното кралство](#), решение от 13 юли 1995 година.

на мнение на прекомерната защита на репутацията (правото на чест, достойнство и добро име), могат да дадат основания за безпокойство от гледна точка на Европейската конвенция. В крайния анализ въпросът чий интерес трябва да преобладава – правото на свободно изразяване на мнения или правото на чест, достойнство и добро име – трябва да намира отговор в зависимост от обстоятелствата във всеки конкретен случай. Въпреки това налагането на наказание в размер, който би могъл да застраши бъдещото издаване на един вестник или по друг начин би могъл да ограничи свободата на изразяване на мнение, може евентуално да доведе до нарушение на чл. 10 от Конвенцията. Следователно препоръчително е българските съдебни власти при налагането на санкции на медиите по дела за обида и клеветата да възприемат по-балансиран подход от досегашния<sup>17</sup>.

### *Проблеми, свързани с клеветата срещу публични личности*

Във връзка с гореспоменатото особено обезпокоителен е текстът на разпоредбата на чл. 148 от българския Наказателен кодекс, който предвижда по-големи глоби за обида и клеветата, когато лицето, чиято репутация е накърнена, “е длъжностно лице или представител на обществеността при или по повод изпълнение на службата или функцията му”.

Европейският съд е приел, че защитата на правото на чест, достойнство и добро име е универсално приложима и следователно се разпростира върху политици, държавни служители, и други длъжностни лица. Въпреки това, в светлината на значимостта на свободния политически дебат, който Съдът намира, че е “в самата сърцевина на концепцията за едно демократично общество”, Съдът е постановил, че границите на допустимата критика са по-широки, когато същата е насочена към публична фигура<sup>18</sup>. По делото [Лингенс](#) Съдът е извел постулата, че за разлика от частните лица, политиците “неизбежно и съзнателно излагат всяка своя дума и постъпка на внимателен критичен анализ от страна на журналистите и на обществеността като цяло, и следователно трябва да демонстрират една по-висока степен на толерантност”. Съдът е презюмирал, че приемайки една публична роля, политиците и другите обществени личности се отказват в известна степен от закрилата, предвидена във втората алинея на чл. 10. По-нататък, ограничаването на свободното изразяване на мнение се счита в по-малка степен за допустимо, когато пострадалото лице е публична фигура предвид обществения интерес от критичност в случаите, когато се обсъжда поведението и характера на такава личност, както и поради превъзходящия арсенал от средства за защита, с които публичните фигури разполагат, за да отговорят на несправедливо отправени към тях критики. По този начин като цяло Съдът възприема, че вредата, причинена върху репутацията на личността, ще бъде по-сериозна в случаите, в които се касае за частни лица, отколкото при публичните фигури. Следователно наказанията (например глобите),

---

<sup>17</sup> В тази връзка следва също да се отбележи, че по-високите размери на обезщетенията, налагани по граждански дела за обезщетение на вреди, причинени от обида и клеветата, в сравнение с по-ниския размер на глобите по Наказателния кодекс за наказателни дела от същия характер, не представлява нарушение на принципа на пропорционалността.

<sup>18</sup> [Лингенс срещу Австрия](#), решение от 8 юли 1986 година.

наложени на журналисти в случаите на обида и клевета на публични фигури като правило не трябва да надвишават тези, предвидени за накърняване репутацията на частни индивиди.

Във връзка с гореспоменатото трябва също да бъде отбелязано, че границите на допустимата критичност са дори още по-широки по отношение на правителствените служители в сравнение с политиците като цяло<sup>19</sup>. Положението на държавните служители обаче е по-неопределено. Границите на допустимата критичност по отношение на държавните служители при упражняване на службата им може при някои обстоятелства да бъдат по-широки в сравнение с тези при частните индивиди. Въпреки това, държавните служители не се излагат съзнателно на общественото внимание в степента, в която това правят политиците. Още повече, на тях трябва да им бъде предоставено обществено доверие, свободно от неоправдана намеса, ако те успешно се справят със задълженията си. Поради това Европейският съд е намерил, че в някои случаи може да се окаже необходимо да бъдат защитени държавните служители от обидни, оскърбителни или клеветнически атаки, когато същите действат в официално качество<sup>20</sup>. При решаване на въпроса дали такава защита е оправдана, Европейският съд извършва подробно и стриктно изследване на застрашения обществен интерес при всеки конкретен случай.

Въпреки това, дори в случаите, в които общественият интерес не преобладава над необходимостта да се защити правото на добро име, чест и достойнство, по-широките граници на допустимите критики по отношение на публичните личности означават, че наказанията, налагани за накърняване на нечия репутация не могат по принцип да бъдат по-тежки в случаите, при които се касае за публични личности, в сравнение с предвидените наказания за клевета на частни лица. Следователно чл. 148 от българския Наказателен кодекс изглежда е в противоречие с изискванията на Европейската конвенция по смисъла на нейния чл. 10.

*Проблеми, свързани с тежестта на доказване и разликата между фактически твърдения и изказани мнения*

При постановяване на присъдите си по наказателни дела по обвинения срещу журналисти за обида и клевета, по наши сведения местните съдилища в България не полагат усилия да разграничат отделните журналистически жанрове (разследване, коментар, интервю, есе, памфлет и т.н.). По този начин често се стига до налагане на отговорност за изказани от журналистите мнения или за пресъздадени от тях чужди твърдения, становища или оценки<sup>21</sup>. Още повече, докладвано ни бе, че при някои случаи тежестта на доказване в наказателния процес се премества върху подсъдимия.

---

<sup>19</sup> *Кастелс срещу Испания*, решение от 23 април 1992 година.

<sup>20</sup> Например *Янков срещу България*, решение от 11 декември 2003 година, *Ризос и Даскас срещу Гърция*, решение от 27 май 2004 година.

<sup>21</sup> виж Доклада на БАПЧ за съответствието на българското законодателство и съдебна практика с изискванията на член 10 от Европейската Конвенция за човешките права.



В това отношение, още в самото начало следва да се отбележи, че тежестта на доказване по наказателни дела, дори при тези за твърдяни престъпления обида и клевета, винаги трябва да се носи от обвинението. Принципът “презумпция за невиновност” не позволява преместването на тежестта на доказване върху подсъдимия, който не трябва да се счита за виновен в престъпление обида и/или клевета, докато не бъде доказано, че той неоправдано е накърнил “репутацията на други лица”.

При вземането на решение дали правото на защита на репутацията трябва да надделее над правото на свободно изразяване на мнения, националните съдилища трябва да правят внимателно разграничение между разгласените факти и изказаните оценки предвид обстоятелствата във всеки конкретен случай. Според Европейския съд подобно разграничение е от особена важност за оценката дали е налице критерият “необходимост в едно демократично общество”, който може да оправдае намесата при упражняване на правото на свободно изразяване на мнения, особено по отношение на журналистите.

Намеса в свободата на изразяване на мнение е по-вероятно да бъде оправдана, когато се отнася до разгласяване на факти, отколкото при изразяване на оценка. По делото *Лингенс* Европейският съд е посочил, че съществуването на фактите може да бъде установено чрез доказателства, докато истинността на изказаната оценка не подлежи на доказване. Следователно, според Съда изискването журналистите да доказват всички свои твърдения, дори тези, които по своя характер представляват оценки, за да избегнат наказателна отговорност, е невъзможно да бъде изпълнено, поради което това изискване нарушава самото право на свободно изразяване на мнения, което е основна част от общото право, гарантирано от чл. 10 от Конвенцията.<sup>22</sup>

Това обаче не означава, че на всяко твърдение, което може да се квалифицира като оценка, е гарантирана защитата по чл. 10. Всъщност изказаните оценки без каквото и да било позоваване на факти в тяхна подкрепа, могат да се възприемат като прекалени и следователно недопустими<sup>23</sup>. В тези случаи намесата от страна на националните власти по отношение свободата на изразяване на мнения може да бъде оправдана дотолкова, доколкото се спазва принципа на пропорционалността. При вземането на решения относно обосноваването на една намеса, националните съдилища трябва да вземат предвид обстоятелствата във всеки отделен случай и в техния контекст да се опитат да установят къде се намира балансът между правото на свободно изразяване на мнение (особено що се отнася до медиите), обществения интерес и необходимостта от защита на правото на чест, достойнство и добро име.

В същото време обаче изискванията за доказване истинността на разгласените факти, съответно на фактите в подкрепа на изказана оценка, не трябва да бъдат

---

<sup>22</sup> *Лингенс срещу Австрия*, решение от 8 юли 1986 година.

<sup>23</sup> Например *Стийл и Морис срещу Обединеното кралство*, решение от 15 февруари 2005 година, *Соколовски срещу Полша*, решение от 29 март 2005 година, *Украинската медийна група срещу Украйна*, решение от 29 март 2005 година.

такива, че да препятстват свободата на медиите. Критерият за постигане на правилния баланс според Европейския съд е доказването на наличието или отсъствието на добросъвестност от страна на подсъдимия, т.е на журналиста, и на издателите по дела за обида и клевета. Следователно защитата на правото на медиите да предоставят информация по въпроси от обществен интерес изисква от журналистите да действат добросъвестно и въз основа на точни факти. Според Европейския съд понятието за “добросъвестност” изисква полагането поне на минимални усилия от страна на авторите и издателите да проверят всяка информация преди публикуването ѝ<sup>24</sup>. Необходимостта да бъдат потвърдени фактическите твърдения нараства със засилването на клеветническия характер на определено становище. Журналистите обаче трябва да могат да разчитат на официална информация, без да имат задължението да разследват фактите, въз основа на които тази информация се основава<sup>25</sup> и дори ако обвиненията, съдържащи се в тази информация, не могат да бъдат доказани<sup>26</sup>. На последно място, следва да се вземе предвид и стилът, в който е направено журналистическото твърдение, когато се прави преценка дали това твърдение отразява факт или коментар<sup>27</sup>.

Същият принцип се прилага и в гражданските дела (за деликт). Въпреки че при тях тежестта на доказване може да бъде преместена върху ответника<sup>28</sup>, той трябва да бъде освободен от отговорност, ако може да представи доказателства в подкрепа на твърдяните от него факти, или ако докаже, че е действал оправдано и добросъвестно, в случай че се касае за изразена от него оценка.

Горното изложение на подхода, възприет от Европейския съд при произнасяне по дела по чл. 10, отразява сложността на проблема, свързан със свободата на изразяване на мнение, особено по отношение на медиите, както и неизбежната необходимост по тези дела да се решава с оглед обстоятелствата във всеки отделен случай. Общо взето обаче се наблюдава следното. По делата за твърдяно престъпление клевета с внесено обвинение срещу журналисти, националните съдилища винаги трябва да се опитват да правят разграничение между факти и оценки. При извършването на това разграничение следва да се вземат предвид източника на твърдението, степента, в която същото е било проверено преди представянето му пред публиката, както и стила, в който твърдението е било представено.

*Въпросът за поверителността на журналистическите източници и за задължението да се осигури доразвитие на журналистическите разследвания*

---

<sup>24</sup> Например *Прагер и Обершлик срещу Австрия*, решение от 26 април 1995 година; *Бусуич срещу Молдова*, решение от 21 декември 2004 година.

<sup>25</sup> *Коломбани и други срещу Франция*, решение от 25 юни 2002 година.

<sup>26</sup> *Тромсо и Стенсаас срещу Норвегия*, решение от 20 май 1999 година.

<sup>27</sup> *Соколовски срещу Полша*, решение от 29 март 2005 година.

<sup>28</sup> Член 45 от Закона за задълженията и договорите.

По наши сведения по някои дела българските съдилища са признали за виновни по обвинение за клевета журналисти, които са отказали да разкрият своите източници на информация. В това отношение трябва да се посочи, че чл. 10 от Европейската конвенция предлага солидна, но не абсолютна защита на журналистическите източници. Съдът е намерил, че тази защита е “едно от най-важните условия за свободата на пресата” и че “ограниченията по отношение на конфиденциалността на журналистическите източници изискват най-внимателно разглеждане”<sup>29</sup>. Така по делото *Гудуин* Съдът е преценил, че интересът на една компания да разобличи нелоялен неин служител, който бил разкрил поверителна информация пред пресата, не представлява достатъчно основателна причина за националните съдилища да изискат от журналиста, притежаващ въпросната информация, да разкрие самоличността на своя източник<sup>30</sup>. По делото *Ернст* Съдът е намерил извършеното претърсване на офис на журналисти и изземването на техни документи в хода на наказателно производство, което нямало отношение към тях, за непропорционално на преследваната от закона цел<sup>31</sup>, в случая - разкриването на самоличността на лице, което било заинтересовано от изхода на делото.

При решаване на въпроса дали на журналистическите източници е гарантирана защита, във всеки отделен случай националните съдилища трябва да определят 1) до каква степен един журналист е действал добросъвестно, 2) какъв е общественият интерес от публикуването на информацията, 3) какъв е интересът на лицето, което би могло да бъде или е било засегнато чрез публикацията, и 4) дали преследваната от закона цел, поради която би могла да бъде нарушена поверителността на журналистическите източници, не може да бъде постигната по друг, в по-голяма степен съответстващ на принципа на пропорционалността, начин. Необходимо е внимателно изследване на тези условия преди националните съдилища да решат къде точно следва да бъде намерен баланса по всеки отделен случай. В това отношение журналистите следва да бъдат наясно, че поверителността на техните източници не се ползва с абсолютна защита и следователно, те трябва да положат усилия за потвърждаване на информацията, която им е предоставена и при всички случаи да действат добросъвестно. Националните съдилища, от своя страна, трябва да предприемат стриктен подход по отношение тълкуването на всяка твърдяна необходимост от разкриване на журналистическите източници.

Освен това, често се твърди от страна на журналистическата гилдия в България, че публикациите в пресата по-често служат за ангажиране на наказателна отговорност на техните автори по дела за клевета, отколкото да дадат начало на наказателно производство срещу лицето, което е било обект на въпросното журналистическо разследване<sup>32</sup>. Възможността да се образува наказателно производство срещу лице, което е било обект на журналистическо разследване, е предвидена в чл.182 ал.2 от българския Наказателно-процесуален кодекс. В това

---

<sup>29</sup> *Гудуин срещу Обединеното кралство*, решение от 27 март 1996 година.

<sup>30</sup> Пак там.

<sup>31</sup> *Ернст и други срещу Белгия*, решение от 15 юли 2003 година .

<sup>32</sup> *Виж Доклада на БАПЧ за съответствието на българското законодателство и съдебна практика с изискванията на член 10 от Европейската Конвенция за човешките права.*

отношение следва да се отбележи, че разследващите органи са тези, които решават във всеки отделен случай дали е било извършено престъпление и дали да бъде образувано наказателно производство, въз основа на доказателствата, с които те разполагат. В същото време, всяко частно лице, който твърди, че е било жертва на журналистическа клевета, трябва да разполага с възможността да предяви иск пред съда. Въпреки че при някои обстоятелства непродължаването на работата по едно журналистическо разследване от страна на прокуратурата може да има нещастни последици, ролята на медиите остава ограничена до насочване на общественото внимание и от нея не може да бъде изведено задължение за разследващите органи да разследват всяко обвинение, отправено от журналист. Със сигурност обаче не може да се отрече, че в някои случаи може да е налице умишлен отказ от разследване от страна на властите, което пък от своя страна води до нарушения на други членове на Европейската конвенция (например чл. 2, 3 5 и 6).

### **Въпросът за имунитета на народните представители**

В България имунитетът на народните представители е пречка за повдигане на наказателни обвинения срещу тях. Все пак имунитетът не пречи срещу тях да се водят граждански дела за непозволено увреждане (например за обида или клевета). В доклада на БАПЧ се казва, че практиката на гражданските съдилища е показателна за тенденцията народни представители да бъдат съдени включително за изказване в пленарната зала и по време на работа на комисиите.<sup>33</sup>

В практиката си органите на Страсбург са приели, че депутатският имунитет най-общо преследва една двойка законна цел, а именно защитата на свободното слово в парламента и подкрепата на принципа на разделението на властите между законодателната и съдебната власт<sup>34</sup>. По делото *Jerusalem*<sup>35</sup> Европейският съд е постановил, че свободата на изразяване е особено важна за избраните представители на народа. Депутатският имунитет позволява на народните представители да взимат участие в съдържателни дебати и да представляват своите избиратели по въпроси от обществено значение, без да е необходимо да ограничават изказванията си под заплахата от съдебни дела. Тъй като парламентът и подобните му институции са основната среда за водене на политически дискусии във всяка една демокрация, трябва да бъдат изтъкнати много сериозни причини, за да се оправдае намесата в свободата на изразяване упражнявана на това място.

Повечето, ако не и всички, страни по Конвенцията са приели някаква форма на имунитет за членовете на националния законодателен орган, макар и конкретните детайли на имунитета да варират. Именно тази разлика в детайлите подтиква Европейският съд да разглежда делата, по които се твърди ограничаване на достъпа до съд поради депутатския имунитет на ответника, по принципа случай за случай.

---

<sup>33</sup> *Idem.*

<sup>34</sup> Например жалба №. 25646/94, *Young v. Ireland*, решение на Комисията от 17 януари 1996, DR 84-A.

<sup>35</sup> *Jerusalem v. Austria*, решение от 27 February 2001.

В това отношение Съдът е постановявал, че правото на достъп до съд, гарантирано от чл.6 на Конвенцията не е абсолютно и може да бъде ограничавано. Всяко такова ограничение обаче следва да бъде прилагано така, че да не се засяга същността на гарантираното право. В допълнение, ограниченията следва да преследват по разумно пропорционален начин една законна цел.<sup>36</sup>

Тъй като се приема, че депутатският имунитет изобщо има законна цел, вниманието на Съда по такива дела се фокусира предимно върху въпроса за пропорционалността. В тази връзка Съдът е бил склонен да приеме, че колкото е по-широк обхватът на имунитета, толкова по-убедителна трябва да е мотивацията му за да се приеме, че е съвместим с Конвенцията<sup>37</sup>. Съдът обаче също е постановявал, че когато разглежда пропорционалността на депутатския имунитет, неговата абсолютна природа не може да е от решаващо значение<sup>38</sup>. По делото *Al-Adsani* Съдът също така е приел, че мерките предприети от държавата, които отразяват общо признатите правила на публичното международно право относно държавния имунитет, по принцип не могат да бъдат оценени като налагащи диспропорционално ограничение на правото на достъп до съд<sup>39</sup>.

Следователно, дори пълният имунитет по наказателни и граждански дела може да съответства на Конвенцията. Това не означава, че българската държава трябва да въведе пълен имунитет за народните представители срещу всякакви граждански иски. Все пак настоящата ситуация, в която народните представители могат да бъдат съдени за изказвания, направени по време на парламентарни заседания и заседания на парламентарните комисии е обезпокоителна. В тази връзка по делото *A. v. The United Kingdom* Европейският съд е подкрепил като необходим и пропорционален имунитета на народните представители за клеветнически изявления, направени по време на парламентарни дебати. За да достигне до този извод Съдът е отбелязал, че в Обединеното Кралство няма имунитет за изказвания, направени извън парламента, дори те да повтарят изказвания, направени по време на парламентарните дебати по въпроси от обществен интерес. Народните представители нямат имунитет и за изказвания в пресата, публикувани преди парламентарните дебати, дори и след това съдържанието им да е било повторено след това в самия дебат. Освен това жертвите на клеветнически забележки в парламента не са напълно лишени от средства за обезвреда. По-конкретно те могат да поискат чрез всеки друг народен представител коментарът да бъде оттеглен. Нещо повече, в екстремни случаи заблуждаващите изказвания могат да бъдат третирани и наказвани като неуважение. На последно място, но не последно по значение председателят на всяка камара упражнява общият контрол върху дебатите. Всички тези фактори са били взети предвид от Европейския съд при преценката на въпроса за пропорционалността на имунитета на народните представители в обстоятелствата на конкретното дело.

---

<sup>36</sup> Например жалба № 26083/94, *Waite and Kennedy v. Germany*, ECHR 1999-I.

<sup>37</sup> *A. v. the United Kingdom*, решение от 17 декември 2002.

<sup>38</sup> *Fayed v. the United Kingdom*, решение от 21 септември 1994.

<sup>39</sup> *Al-Adsani v. the United Kingdom*, решение от 21 ноември 2001.

## Въпроси, касаещи защитата на морала и защитата правата на другите

Член 159 от българския НК криминализира създаването и разпространението на порнографски материали. От една страна забраната е абсолютна. От друга, обаче, българският закон не дава (ясно) законово определение на понятието „порнография”.

В практиката си Европейският съд е постановил, че „най-общо държавите по Конвенцията имат по-широка свобода на преценка при регулирането на свободата на словото по въпроси, които биха могли да накърнят интимни лични убеждения в сферата на морала”<sup>40</sup>. Следователно, относно порнографията е от значение в обществения контекст на всяка една държава националните власти да спазват баланса между защитата на морала от една страна и защитата на свободата на словото от друга. Когато търсят подходящия баланс, националните власти винаги следва внимателно да обмислят концепцията на „задълженията и отговорностите”, така както е залегнала в чл.10 от Европейската конвенция и е развита в практиката на Страсбург. Тази концепция предполага възможността за диференциация при оценката на необходимостта от ограничаване на свободата на словото, съгласно „конкретното положение на лицето, упражняващо свободата на словото и задълженията и отговорностите, присъщи на това положение”<sup>41</sup>.

Следователно, като отправна точка може да се приеме, че зависи от компетентните български органи дали създаването и разпространяването на порнографски материали в България трябва да бъде криминализирано. Въпреки това, националното законодателство, регулиращо публикуването на порнография и така ограничавашо свободата на словото трябва е ясно, прецизно и предвидимо. Член 159 от българския НК не отговаря на тези изисквания. В резултат на практика забраната на порнографията не е нито ефективна, нито прилагането ѝ от националните съдилища е предвидимо. Така изискването за правна сигурност не е гарантирано.

В същия дух има сведения, че през последните години в България има устойчиво нарастване на публично разпространявани мнения, които подтикват или могат да подтикнат към расова, етническа или религиозна омраза. Твърди се, че националните органи не са реагирали адекватно, тъй като съществуващото законодателство не дава ясна дефиниция за подстрекаване към расова или религиозна омраза<sup>42</sup>.

В тази връзка следва да бъде отбелязано, че ако свободата на словото трябва да се ограничава законно в името на „защитата правата на другите”, то това трябва да става „в съответствие със закона”. Изискването „в съответствие със закона” не означава единствено съществуването на разпоредба, криминализираща определено

---

<sup>40</sup> Например *Handyside v. the United Kingdom*, решение от 7 декември 1976; *Murphy v. Ireland*, решение от 10 юли 2003.

<sup>41</sup> *Handyside v. the United Kingdom*, решение от 7 декември 1976.

<sup>42</sup> Виж Доклада на БАПЧ за съответствието на българското законодателство и съдебна практика с изискванията на член 10 от Европейската Конвенция за човешките права

поведение, но предполага също необходимостта тази разпоредба да е формулирана ясно и прецизно, за да са разумно предвидими последствията от нейното нарушаване.

Правото на свобода на словото, гарантирано от чл.10 ЕКПЧ, защитава също информация и идеи, които накърняват, шокират или обезпокояват. Европейският съд намира този елемент от обхвата на чл.10 за особено важен с оглед изискванията на едно демократично общество. Все пак това не означава, че законодателство, което регулира изразяването на омраза като цяло е несъвместимо с Конвенцията. Напротив, Съдът се е произнасял, че по-конкретно когато биват засягани религиозни мнения и вярвания може да има „*легитимно задължение да се избягват, доколкото това е възможно, изрази, които са безпричинно обидни към другите и по този начин нарушават правата им и които следователно не допринасят към нито една от формите на обществен дебят или по-нататъшния прогрес на човешките дела.*”<sup>43</sup> Същите принципи са приложими спрямо обидния език на расови или етнически намеци. Във всички случаи аргументът за легитимното ограничаване на свободата на словото е дори по-силен, когато изказаните идеи и мнения не само са обидни към определена група, и по-този начин попадат в категорията “език, изразяващ омраза”, но и призовават към насилие. При тези обстоятелства е малко вероятно правото на свободно слово на тези, които разпространяват информация, която открито призовава към насилие или може разумно да се предположи, че ще последва насилие, да надделее над легитимната необходимост от защита на обществения ред и правата на другите.

### **Проблеми, отнасящи се до уредбата на електронните медии**

*Законът за радиото и телевизията* (1998 г.) е вътрешният законодателен акт, който дава регламентацията на електронните медии в България. Макар той да въвежда в действащото българско медийно законодателство някои от стандартите на ЕС, от гледна точка на общностното право и Европейската конвенция продължават да съществуват редица проблематични области.

Законът предвижда два различни лицензионни режима: изискване за регистрация (когато става въпрос за разпространение чрез кабел и сателит) и изискване за получаване на индивидуална лицензия (в случаи на наземно разпръскване). Това различие поражда повод за безпокойство. От една страна, макар чл. 10 от Европейската конвенция да допуска лицензирането на радио-телевизионното разпръскване, това не предполага неограничена свобода от страна на договарящите държави при техния избор на лицензионен режим. Лицензирането на радио-телевизионното разпръскване на практика може да доведе до нарушение на чл. 10, ако не отговаря на изискванията на т. 2. В това отношение Европейският съд отделя специално внимание на изискванията за “*необходимост*”, “*пропорционалност*” и “*недискриминация*”. Задължението да не се допуска дискриминация при предоставянето на лицензии произтича по-специално от чл. 14 от

---

<sup>43</sup> *Otto-Preminger-Instituut v. Austria*, решение от 20 септември 1994.

Конвенцията. От друга страна, лицензионният режим на ЗРТ се явява в разрез с принципа на общностното право за регулаторен механизъм, който е неутрален към използваните технологии, който поставя изискване програмите да не бъдат дискриминирани на основата на специфичната технология за разпръскване, която използват.

Също така, във връзка с уредбата на аудио-визуалното разпръскване, в доклада си по съответствието на българското законодателство и практика с изискванията на чл. 10 от Европейската конвенция Български адвокати за правата на човека обръщат внимание на невъзможността да се наложат санкции на операторите, осъществяващи своята дейност, без преди това да са получили лицензия. Административни наказания за нарушение на разпоредбите на ЗРТ са предвидени само за радио и телевизионни оператори, получили лицензия по предвидения в ЗРТ режим. По тази причина от физическите лица, които не притежават правоспособност като радио и телевизионни оператори, не може да бъде потърсена отговорност за извършените нарушения на закона.<sup>44</sup> В тази връзка следва да се подчертае, че макар вредоносен, този недостатък на българската правна система не е в нарушение на чл. 10 от Европейската конвенция. Въпреки това е за предпочитане въпросният пропуск да бъде коригиран, тъй като в противен случай явяващата се празнина в правото, особено в случай, че останалото относимо българско законодателство не компенсира този пропуск, може да се превърне в рай за нелегалните разпространители.

Освен това, по въпроса за отговорността, чл. 17 от ЗРТ освобождава радио и телевизионните оператори също и от отговорност за разкриване на информация, която *“съставлява точно възпроизвеждане на публични изявления”* или *“е основана на материали, получени от информационни агенции или от други радио- и телевизионни оператори”*. Български адвокати за правата на човека считат, че начинът, по който цитиращата медия по този начин автоматично се освобождава от отговорност, далеч надхвърля изискванията на Европейската конвенция във връзка със свободата на изразяване. В това отношение първоначално следва да се отбележи, че съгласно практиката на Съда в Страсбург медиите носят специални задължения и отговорности. Важността на плурализма и свободния дебат в едно демократично общество и специалната роля на медиите на *“обществен страж”* им позволява да предават дори такава информация, която може да *“шокира, обижда или тревожи”*. Това право обаче не е абсолютно в смисъл, че то може законно да бъде ограничено *“в интерес на националната сигурност, териториалната цялост и обществения ред, за предотвратяване на безредици и престъпления, за защита на здравето и морала, за защита на репутацията и правата на другите, за предотвратяване на разкриването на информация, за предотвратяване на изтичането на секретна информация или за поддържане на авторитета и безпристрастността на правосъдието”*. По този начин Европейската конвенция предоставя на държавите правото да ограничат свободата на изразяване за защита на горепосочените интереси. Това право обаче не поражда задължение за налагане на ограничения. Ето защо, макар освобождаването на цитиращата медия от отговорност за разкриването на

---

<sup>44</sup> *Виж Доклада на БАПЧ за съответствието на българското законодателство и съдебна практика с изискванията на член 10 от Европейската Конвенция за човешките права*



информация в предвидените в ал. 4, т. 3 и 4 на чл. 17 от ЗРТ случаи да може при определени обстоятелства да доведе до нарушение на принципа за недискриминация или други права, гарантирани от Конвенцията (напр. правото на личен живот, правото на репутация и др.), не може да се твърди, че чл. 17 е в нарушение на изискванията на чл. 10 от Европейската конвенция.

На последно място и наред с по-общите въпроси, Законът за радиото и телевизията е критикуван за това, че допуска политически контрол върху националните радио и телевизионни оператори. Фактът, че БНТ и БНР не са уредени като реално независими медии, когато става въпрос за тяхното управление и финансиране, се възприема като вредоносен и недопустим.<sup>45</sup> В това отношение следва да се отбележи, че Европейската конвенция не забранява на една държава да се намесва в създаването и надзора на обществените медии. От гледна точка на Конвенцията ще възникне проблем само ако държавата не позволява създаването и независимата дейност на други, частни, медийни оператори и извършва неоправдана дискриминация при предоставянето на лицензии. Обаче липсата на пълна независимост от държавата на двата национални медийни оператора БНТ и БНР сама по себе си не е в нарушение на изискванията на Европейската конвенция.

### **Проблеми, отнасящи се до уредбата на печатните медии**

За разлика от електронните медии, дейността на пресата в България изцяло е оставена на саморегулиране на базата на етични кодекси за поведение. Липсата на вътрешно законодателство, което изрично да детайлизира задълженията и отговорностите на печатните медии и условията, при които тяхната свобода на изразяване може легитимно да бъде ограничена, е вредоносна, тъй като има негативно въздействие върху принципа за правна сигурност. От една страна, по отношение на пресата липсва единна правна рамка, задължителна и приложима спрямо всички печатни медии, която да служи като ориентир при осъществяване на тяхната дейност. В това отношение етичните кодекси за поведение са недостатъчни в известна степен, тъй като тяхното спазване е доброволно и не може да бъде осигурено по принудителен ред. От друга страна, отсъствието на законодателство, което изрично да урежда дейността на пресата, усложнява задачата на вътрешните съдилища, когато са изправени пред случаи, в които са заложили пределите на свободното изразяване. Възможно е, разбира се, на базата на съществуващите законови разпоредби (например тези, отнасящи се до клеветата, защитата на националната сигурност и т.н.) съдебните власти да развият относими принципи, които да могат да служат като база. В това отношение Европейският съд е постановил, че понятието, “закон” в израза “предвидено от закона” обхваща не само писания закон, но и неписаното право. Във всеки случай, независимо от своята форма, законът трябва да бъде достатъчно достъпен и формулиран с достатъчна прецизност, за да позволи на правните субекти да съобразят своето поведение. Ние не сме запознати с подхода, възприет от вътрешните съдилища в България по

---

<sup>45</sup> *Виж* Доклад за съответствието на българското законодателство и практика с изискванията на чл. 10 от Европейската конвенция за правата на човека на БАПЧ.

отношение на уредбата на свободата на изразяване на печатните медии и поради тази причина не можем да изкажем становище относно степента, в която този подход е в съответствие с изискванията на чл. 10 от Европейската конвенция. Това, което може да се отбележи обаче е, че същите общи принципи, установени по-горе във връзка със свободата на изразяване на журналисти и електронни медии, се прилагат също така и към печатните медии.

На фона на горните разсъждения, отнасящи се до уредбата на електронните медии и пресата в България, е полезно да се обърне внимание на два конкретни интересни проблема, които често са обект на погрешно разбиране от критиците на начина, по който е организирана и функционира журналистиката в България.

Тези критици излагат твърдението, че поръчковата журналистика (т.е. смесването на журналистика с политическия PR и търговската реклама) е проблем, който трябва да бъде премахнат изцяло. В тази връзка следва да се подчертае, че всеки отказ от страна на журналисти да бъдат обективни при отразяването на събития и техният избор да се отнасят с благосклонност към определени политически кръгове или икономически фигури попада в обхвата на тяхната свобода на изразяване. Нарушение на чл. 10 може да възникне само ако на представителите на журналистическата професия се пречи да разпространяват различна информация. Важната роля на медиите за развитието на плурализма в едно демократично общество изисква съществуването на възможност свободно да бъдат дискутирани и представени на вниманието на обществото различни, дори противоречиви, гледни точки. Отделните журналисти обаче са свободни да изберат на кои виждания да дадат приоритет при отразяването на дадени събития и Европейската конвенция не съдържа никакви изисквания, които да им забраняват да фаворизират определени политически или икономически интереси повече от други.

Също така, като основна пречка пред функционирането на журналистическата професия в България е посочен проблемът с цензурата и по-специално липсата на дефиниция за цензура.<sup>46</sup> В тази връзка следва да се подчертае, че от гледна точка на Европейската конвенция цензурата е позволена дотолкова, доколкото тя се упражнява в съответствие с изискванията на т. 2 на чл. 10. Ето защо, не липсата на легална дефиниция е най-проблематична, а по-скоро това е начинът, по който концепцията за цензура се прилага на практика, който може да доведе до намеса в свободата на изразяване в противоречие с установените от Европейската конвенция стандарти. В тази връзка, макар съществуването на легална дефиниция за цензура да не е строго задължително, то е желателно с оглед повишаването на правната сигурност и подпомагане на съдебните решения.

### **Въпроси, свързани с достъпа до информация**

*Законът за достъп до обществена информация* (2000 г.) предвижда, че всяко физическо или юридическо лице има право да получи информация от държавен

---

<sup>46</sup> *Виж* Доклад за съответствието на българското законодателство и практика с изискванията на чл. 10 от Европейската конвенция за правата на човека на БАПЧ.

орган или учреждение, спрямо които законът се прилага (т.е. физически или юридически лица, които се финансират от държавата, и медиите). Формата за достъп, предвидена от закона, включва: преглед на документи, предоставяне на фотокопия и електронни копия на документи и писмени становища по поставени въпроси. Достъп до информация може да бъде отказан само при условията, посочени в закона, и отказът трябва да бъде мотивиран по отношение на фактите и правото.

Единственото ограничение на достъпа до обществена информация, предвидено от закона, се съдържа в чл. 13, ал. 2 и се отнася до процеса на подготовка на определени актове (мнения, становища, препоръки) и преговорни процедури. Информацията, която попада в това ограничение, може да бъде защитена за максимален период от 2 години. Други допустими ограничения на правото на достъп до информация, прокламирани изрично в чл. 41 от Българската конституция, се съдържат в специалното законодателство, уреждащо отделните видове информация. Така *Законът за защита на класифицираната информация* урежда информацията, която съставлява държавна или служебна тайна. *Законът за защита на конкуренцията* се отнася до търговската тайна. *Законът за защита на личните данни* регулира механизмите за събиране на лични данни и достъпа до тях.

В това отношение следва да се отбележи, че в практиката на Съда в Страсбург не е ясно установено дали свободата да се *“получава информация и идеи”* включва позитивно задължение от страна на държавата да предоставя информация. Досега Европейският съд е разглеждал този конкретен въпрос по конкретни случаи, признавайки, че необходимостта да бъде защитена определена чувствителна информация в някои случаи може да оправдае отказа на властите да направят тази информация обществено достъпна. Обаче всяко такова законно ограничение на свободата да се получават информация и идеи трябва да бъде в строга пропорция с преследваната цел и да не бъде произволно.

В това отношение *Законът за достъп до обществена информация* не се явява в нарушение на изискванията на Европейската конвенция по чл. 10. Всъщност, изричното изискване, че отказите за предоставяне на информация трябва да бъдат обстойно мотивирани по отношение на правото и фактите, заслужава сериозна похвала, каквато заслужава и целият закон за неговия принос за повишаване на отчетността и прозрачността на управлението – основни признаци на едно здраво демократично общество. Въпреки това начинът, по който разпоредбите на закона се прилагат на практика, може да доведе до нарушения на чл. 10 от Европейската конвенция.

*Законът за достъп до обществена информация* и другите закони, които уреждат достъпа до информация, са критикувани от определени групи в България това, че не предвиждат изрично и/или с нужната прецизност т.нар. *“правило на належащия обществен интерес”*. Това правило допуска възможността да се изисква предоставянето на информация, достъпът до която е ограничен, ако е налице належащ обществен интерес от получаването на такава информация. Дори ако такова правило изрично е формулирано, за вътрешните съдилища остава задачата да преценят, според обстоятелствата на всеки конкретен случай, кога трябва да бъде

спазен балансът между нуждата да се запази дадена информация от обществото и правото на обществото да получи тази информация. Очевидно е, че съдебните власти са задължени да считат обществения интерес за привилегирован по дефиниция. Макар този интерес да е съображение, което вътрешните съдилища трябва да вземат предвид, в крайна сметка необходимостта на едно ограничение, неговата законност и пропорционалност са тези, които изискват специално внимание. Това би било в съответствие с подхода, възприет от Европейския съд в неговата практика по отделни случаи, касаещи информация, съставляваща конкретна държавна или друга служебна тайна.

Освен това законите, уреждащи достъпа до информация в България, са критикувани и за това, че не предвиждат изрично, че заседанията на различни колективни органи са публични. През 1996 г. Конституционният съд е приел, че достъпа на обществеността до такива заседания трябва да бъде уреден със закон във всеки отделен случай.<sup>47</sup> По принцип тези заседания на колективни органи не са публични и ограничения могат да бъдат налагани не само като изключение. В това отношение следва да се отбележи, че вътрешните власти са тези, които решават дали заседанията на колективен орган трябва да бъдат публични или не в зависимост от конкретната институция. Също така вътрешните власти решават в кои случаи могат да бъдат наложени ограничения на по правило публични заседания. Проблеми от гледна точка на Европейската конвенция могат да възникнат, когато тези ограничения са произволни и са в нарушение на изискването за пропорционалност. Отказът на достъп до заседания, които по принцип не са публични, не може сам по себе си да бъде основание за оплаквания, че едно лице е било лишено от правото да получи информация. В случаите обаче, когато отказът засяга заседание, което законът обявява за публично, вътрешните съдебни власти имат задължение да преценят дали отказът се основава на закона, дали е строго необходим за защитата на законна цел и дали е пропорционален на преследваната цел. Решението трябва да бъде взето след внимателна преценка на обстоятелствата на всеки конкретен случай и трябва също да държи сметка за интересите на лицето, искащо достъп до въпросното заседание.

Освен това, в България, според представената информация, достъпът до записите на обсъжданията, проведени по време на заседанията на колективни органи, често е възпрепятстван.<sup>48</sup> Чл. 13, ал. 2 от *Закона за достъп до обществена информация* предвижда защитата на информация, свързана с документи със спомагателно значение, като например мнения, становища и препоръки, когато те са използвани в процеса на подготовка на един финален акт. Според представената информация, това специално ограничение се тълкува и прилага широко в практиката. С други думи, административните органи често се позовават на чл. 13, ал. 2, за да мотивират своите откази да предоставят записи на обсъжданията, проведени по време на заседанията на колективни органи. В тази връзка следва да се отбележи, че когато отказаните записи от обсъжданията се отнасят до колективен орган, чиито

---

<sup>47</sup> Решение № 7/1996 г. по к.д. № 1/1996 г.

<sup>48</sup> *Виж* Доклад за съответствието на българското законодателство и практика с изискванията на чл. 10 от Европейската конвенция за правата на човека на БАПЧ.

заседания като правило не са публични, е неразумно да се приеме, че когато достъпът до заседанията е ограничен, свободният достъп до записите от тези заседания трябва да бъде позволен. Когато обаче едно заседание е било публично (и според закона записите от него са обществено достъпни) или властите са попречили на дадено лице да присъства на заседание, като незаконно са ограничили достъпа му до него, лице, което проявява интерес към въпросното заседание, има право на достъп до записите на проведените обсъждания. В същото време, когато законът не предвижда задължение за един колективен орган да направи обществено достъпни записите на проведените по време на публични заседания обсъждания, ситуацията не е толкова ясна. Във всеки случай, отказът тези записи да бъдат предоставени на дадено лице винаги трябва да се базира на закона и да бъде ясно и обстойно мотивиран. Също така трябва да бъде осигурена възможност този отказ да бъде атакуван пред независим административен орган и/или съд по реда на ефективна и ефикасна процедура по обжалване. В крайна сметка, внимание винаги трябва да се отделя на обстоятелствата на всеки отделен случай – нуждата да се защити информацията, общественият интерес от нейното получаване и пропорционалността на наложените ограничения.

Изискването за пропорционалност е особено релевантно по отношение на чл. 31 от *Закона за достъп до обществена информация*, който предвижда, че в случаите, когато са засегнати интересите на трето лице, съгласието на последното трябва да бъде поискано. Ако такова съгласие бъде отказано, информацията трябва да бъде предоставена само частично и при строго спазване на условията, поставени от третото лице. Макар включването на тази специална разпоредба в закона да е разбираемо и разумно, нейното практическо приложение може да доведе до нарушение на Европейската конвенция не само по чл. 10, но също и по чл. 8 и в някои случаи дори по чл. 6. Макар защитата на интересите на едно трето лице, особено когато става въпрос за лична или търговска информация, да изисква специално внимание, вътрешните власти имат задължение да осигурят в обстоятелствата на всеки конкретен случай това, че ще бъде спазен балансът между интереса от разкриването на информацията и интереса от нейната защита. Защитата на интересите на едно трето лице не осигурява и не бива да осигурява предимство по дефиниция.

Подобно на *Закона за достъп до обществена информация*, *Законът за защита на класифицираната информация* предвижда определени ограничения на свободата на достъп до информация. Тези ограничения засягат достъпа до чувствителна информация, свързана с националната сигурност, или т.нар. държавна и служебна тайна. Чл. 25 от *Закона за защита на класифицираната информация* предвижда класифицирането само на такива документи, разкриването на които би могло да увреди или застраши защитените интереси. Това правило се съпътства от изискването, че класифицирането следва да се извърши в съответствие с детайлизирана процедура. Опитът от страна на националния законодател по този начин да спомогне за стеснителното тълкуване и прилагане на разпоредбите на закона е достоен за похвала. Това обаче е помрачено от редица сериозни пропуски в други разпоредби на закона, които могат да доведат до нарушения на чл. 10 от Европейската конвенция.

От една страна, законът не съдържа ясни и прецизни дефиниции на понятието за “служебна тайна”, нито пък за интересите, в контекста на които класифицирането може да бъде оправдано. Общите и неясни дефиниции, дадени в закона, оставят място за разширително тълкуване от страна на властите и могат да доведат до значителни прояви на произвол (особено когато се съчетаят с неподходящ механизъм за съдебен контрол). Подобен проблем съществува по отношение на интересите, на базата на които информацията може да бъде класифицирана като “държавна тайна”. Не е ясно дали тези интереси са независими един от друг и ако е така, къде трябва да бъде поставена границата (напр. между понятията за национална отбрана, външна политика и национална сигурност).

От друга страна, според представената информация, правилото, предвидено от чл. 25 от закона, все още не се прилага последователно на практика.<sup>49</sup> Вероятно отношението, наследено от някогашната тоталитарна култура на секретност, продължава да тласка вътрешните власти към произволно и прекомерно класифициране на информация, която не отговаря на изискванията на чл. 25 от *Закона за защита на класифицираната информация*. На този фон е особено тревожно нежеланието от страна на националните съдилища да проверяват законността на класифицирането в случаи, засягащи отказа да се предостави информация, поради това, че същата съставлява държавна или служебна тайна. Съдебните власти са компетентни да предприемат такава проверка по чл. 41 от *Закона за достъп до обществена информация*. За радост, през 2005 г. Върховният административен съд се е произнесъл, че е недопустимо съдът да не проверява законността на класифицирането на документи, когато информацията е била отказана поради класифицирането ѝ като “държавна тайна”. Това неотдавнашно съдебно решение заслужава да бъде приветствано и се надяваме да бъде последвано от българските съдилища в тяхната практика. Съдебният контрол върху актовете на изпълнителната власт е основно изискване във всяко демократично общество. В това отношение в голям брой случаи Европейският съд е приемал, че съображения за национална сигурност сами по себе си не могат да бъдат абсолютни основания, които да оправдаят ограничението на някое от правата, гарантирани от Конвенцията. Ограниченията на основание национална сигурност винаги трябва да бъдат мотивирани и също така следва да подлежат на съдебен контрол, посредством който във всеки конкретен случай да бъде проверена тяхната необходимост и пропорционалност.

Накратко казано, поради това и дори когато вътрешното законодателство не задължава изрично властите да се стремят да спазват баланс между различните конкуриращи се интереси – тези от разкриване на информацията и тези от нейната защита - властите продължават да носят задължение, произтичащо от Европейската конвенция, да осигурят търсенето на този баланс във всеки един отделен случай. Пренебрегването на това задължение може да доведе до нарушения на изискванията

---

<sup>49</sup> *Виж* Доклад за съответствието на българското законодателство и практика с изискванията на чл. 10 от Европейската конвенция за правата на човека на БАПЧ.

на Европейската конвенция по чл. 10, както и по редица други разпоредби (напр. чл.чл. 6 и 8).