

# МЕДИИТЕ СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА

ПРЕЧКИ И РИСКОВЕ ЗА РАЗСЛЕДВАЩАТА  
ЖУРНАЛИСТИКА



*Фондация „Гражданска връзка“  
2000*



Публикувано със съдействието на Американската агенция за международно развитие.

Фондация „Гражданска връзка“ участва в антикорупционната инициатива *Коалиция 2000*.

Автор:

**КРАСИМИР ДОБРЕВ**

Редактор: *Емил Ценков*

Рецензент: *Ева Кьосева*

Езикова редакция: *Радка Петкова*

ISBN: 954-477-091-7

**Център за изследване на демокрацията**  
**Всички права запазени**

ул. „Лазар Станев“ 1, 1113 София

тел.: (+ 359 2) 971 3000, факс: (+ 359 2) 971 2233

[www.csd.bg](http://www.csd.bg)

## СЪДЪРЖАНИЕ

<b>1. СВОБОДАТА НА ИНФОРМАЦИЯТА В КОНТЕКСТА НА ПОСТКОМУНИСТИЧЕСКИЯ ПРЕХОД</b>	<b>5</b>
<b>2. ЮРИДИЧЕСКИТЕ ПРЕЧКИ ПРЕД РАЗСЛЕДВАЩАТА ЖУРНАЛИСТИКА</b>	<b>20</b>
2.1. ЗАКОНЪТ ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНАТА ИНФОРМАЦИЯ	20
2.2. ПОНЯТИЕТО „ТАЙНА“ И „ДЪРЖАВНА ТАЙНА“ В ЗАКОНА ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНАТА ИНФОРМАЦИЯ	
2.3. ДЕФИНИРАНЕ НА СЕКРЕТНОСТТА В БЪЛГАРСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО	
2.4. ПРОБЛЕМЪТ С ИЗТОЧНИЦИТЕ НА РАЗСЛЕДВАЩАТА ЖУРНАЛИСТИКА	
<b>3. АДМИНИСТРАТИВНИ ПРЕЧКИ ПРИ ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ (ПРАКТИКАТА НА НЕПРОЗРАЧНОСТТА)</b>	
3.1. ЗЛОУПОТРЕБА ИЛИ ПОГРЕШНО ПОЗОВАВАНЕ НА ЮРИДИЧЕСКИ ТЕКСТОВЕ	
3.2. НЕПЪЛНИ, СГРЕШЕНИ И/ИЛИ НЕДОСТЪПНИ РЕГИСТРИ	
3.3. ЛИПСА НА АДЕКВАТНА РЕАКЦИЯ ОТ СТРАНА НА ДЪРЖАВНИТЕ ОРГАНИ	
<b>4. РИСКОВЕТЕ ПРЕД РАЗСЛЕДВАЩАТА ЖУРНАЛИСТИКА</b>	
4.1. ОПАСНОСТ ОТ НАКАЗАТЕЛНО ПРЕСЛЕДВАНЕ	
4.2. ДРУГИ „ОПАСНИ“ ТЕКСТОВЕ В НАКАЗАТЕЛНИЯ КОДЕКС	
4.3. НАСИЛИЕТО СРЕЩУ РАЗСЛЕДВАЩИ ЖУРНАЛИСТИ	
4.4. НЯКОИ ПРАКТИЧЕСКИ СЪВЕТИ	
<b>5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b>	
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ</b>	



## 1. СВОБОДАТА НА ИНФОРМАЦИЯТА В КОНТЕКСТА НА ПОСТ-КОМУНИСТИЧЕСКИЯ ПРЕХОД

Възникването и утвърждаване ролята на българската независима журналистика и в частност на разследващата журналистика в периода след 1989 г. са тясно свързани с разрушаването на комунистическия монопол върху информацията и с преодоляването на традициите на тоталната цензура. Поради това еволюцията на информационната среда в страната през 90-те години се доближава до тази в останалите посткомунистически държави. Същевременно, преходът от авторитарен контрол към свободен достъп до обществената информация е характерен и за други общества, в чиято история липсват марксистко-ленински експерименти. В този смисъл проблемите на прозрачността/закритостта на държавните институции са били и продължават да са в центъра на вниманието на общественото мнение в редица развити демокрации.

В рамките на британската правно-политическа традиция например, проблемът за достъпа до обществена информация се дефинира като проблем на балансирането между два разнопосочни принципа: правото на обществеността да бъде информирана и правото информацията, която засяга жизнените интереси на нацията, да бъде запазена в тайна. Тези два принципа са въплътени в двете диаметрално противоположни доктрини в сила в рамките на Британската общност: Доктрината за защитата на публичния интерес и доктрината за свободата на информацията. (По-подробно вж. Anne Cossins. *Revisiting Open Government: Recent Developments in Shifting the Boundaries of Government Secrecy Under Public Interest Immunity and Freedom Of Information Law*, p.2).

Еволюцията от „държавен патернализъм“ през „правителствен авторитаризъм“ към „либерално-демократичен“ модел на достъпност на държавните институции от страна на обществеността се осъществява в течение на дълги години посредством постепенното ограничаване на монопола върху обществената информация. Първоначално в рамките на режима „имунитет на публичния интерес“ се въвежда принципът на балансиране между двата горесцитирани принципа, чрез което отпада автоматичното

„закриване“ на информация, квалифицирана като неподлежаща на разгласяване по принцип. Впоследствие, с приемането на законодателство за свобода на информацията, е направена още една стъпка към „отворено управление“ /open government/. С него се преминава от положението, че обществената информация е секретна, освен ако не съществува обществен интерес от разкриването ѝ, към правилото, че цялата информация, с която разполага държавата, е достъпна, освен в случаите, когато общественият интерес налага нейното закриване. /Вж. Freedom of Information Act 1982 - Sect. 11/.

Тази еволюция може да се проследи и в публикуваната на 11 декември 1997 г. от британското правителство „Бяла книга относно свободата на информацията“. В този документ се апелира към приемането на закон, който да гарантира „легалното право на всеки да се запознае с информацията, с която разполагат националното, регионалните и местните правителства и другите организации, които работят за правителството“ /[www.foi.democracy.org.uk/](http://www.foi.democracy.org.uk/)).

В САЩ гражданите също имат право на достъп до публична информация. През 1966 г. бе приет Законът за свободата на информацията /FOI Act). По силата на този закон, гражданите получиха достъп до публичната документация на всички федерални агенции /изпълнителната власт/. Това позволи на голям брой американски журналисти, изследователи и заинтересовани граждани, да осъществят проучване на архиви и други материали по актуални проблеми с обществено значение. И в САЩ практиката свидетелства за развиващ се процес на постепенно ограничаване правото на отказ от предоставяне на публична информация. Така например, през 1993 г. Главният прокурор Джанет Рино въведе изискването в случай на отказ от предоставяне на информация от страна на определена служба, той да бъде мотивиран с оценка на „предвиждания ущърб“ от нейното предоставяне. Същевременно, по силата на самия закон бе създадена апелативна инстанция, пред която всеки гражданин има право да направи оплакване за забавен отговор при поискана информация /срокът по принцип е до 20 работни дни/ или по други поводи. В случай, че до 20 работни дни няма отговор и по жалбата, гражданинът може да потърси правата

си по съдебен път.

Важно е да се знае, че достъпът до публична информация в САЩ се осъществява не само чрез писмено подадени молби на граждани, но и от самите държавни ведомства. Това е вплътено в изискването за публикуване на документи, които в частност разкриват правилата за ползване на обществена информация, както и за създаването на т.нар. „читални зали“ (reading room requirements), в които гражданите могат да се запознаят с документацията на изпълнителната власт.

Прозрачността на държавните институции в САЩ бе разширена благодарение на приетия през 1996 г. Закон за подобряване на електронната свобода на информацията. Този акт задължава държавните ведомства да направят достъпна по електронен път публичната документация, създадена след датата на приемане на закона.

Друг важен аспект на достъпа до обществена информация, който до голяма степен предопределя ефективността на разследващата журналистика, е възможността на журналистите да ползват собствени източници на публична информация. В тази насока напоследък Съветът на Европа прие важна стъпка към гарантиране автономността и тайната на журналистическите източници на информация. В приетата през 1999 г. Препоръка № R (2000) 7 на Съвета на министрите на СЕ се излага принципът на правото на журналистите да защитават своя автономен достъп до публична информация. В това отношение съществуват две основни предпоставки - правото на държавните служители да предоставят информация и правото на журналистите да не разкриват своите източници на информация. /Вж. приложения текст на Препоръката/. Естествено, в този документ, въпросното право не е неограничено и се балансира с обществения интерес от разкриване на въпросните източници. Въпреки това обаче, акцентът е върху гарантиране от държавите-членки на легитимното право на журналистите да запазят тайната на своите източници, което се тълкува като част от свободата на словото.

Трябва да се подчертае, че съчетаването на гарантираното право на държавните служители да предоставят информация с това

на журналистите да не разкриват източниците си, е единственото ефективно противодействие срещу опитите в посткомунистическите страни за налагане на служебна „омерта“ в рамките на държавните ведомства, както и за информационна асфикция на независимите медии, тяхното поставяне на режима на дозираната и официозна информация, граничеща с цензурата.

Ако сравним опита по гарантиране свободата на информацията в развитите демокрации и в рамките на европейските структури с българската реформа в публичната сфера, включително и по проблемите за достъпа до обществена информация, ще се убедим, че страната е все още в начална фаза на прехода от, ако използваме терминологията на П.Фин „авторитарен контрол“ към „либерално-демократичен“ модел на достъп до обществената информация.

(P.Finn, Official Information (Integrity in Government Project: Interim Report 1), 1991)

В периода след 1989 г. бяха направени първите стъпки към дефиниране на основните категории и принципи на свободната журналистика и на либерализиране достъпа до обществената информация. След приемането на новата конституция, която действа от юли 1991 г., за първи път от години бе направен опит за намирането на баланс между основните права и задължения на гражданите. Три са конституционните текстове, които маркират опита на държавата в лицето на Великото народно събрание, да намери мярката между императива за свободен достъп до обществена информация и обществените и лични интереси и права, които го лимитират. В тях се гарантира правото на мнение, разпространявано чрез слово, звук и изображение; свободата на средствата за масова информация от цензура; както и правото на всеки да търси, получава и разпространява информация. /Вж. Карел/

**Чл. 39.** (1) Всеки има право да изразява мнение и да го разпространява чрез слово - писмено или устно, чрез звук, изображение или по друг начин.

(2) Това право не може да се използва за накръняване на правата и доброто име на другого и за призоваване към насилствена промяна на конституционно установения



*ред, към извършване на престъпления, към разпалване на вражда или към насилие над личността.*

**Чл. 40.** (1) *Печатът и другите средства за масова информация са свободни и не подлежат на цензура.*

(2) *Спирането на конфискацията на печатно издание или на друг носител на информация се допускат само въз основа на акт на съдебната власт, когато се накърняват добрите нрави или се съдържат призови за насилствена промяна на конституционно установения ред, за извършване на престъпление или за насилие над личността. Ако в срок от 24 часа не последва конфискация, спирането преустановява действието си.*

**Чл. 41.** (1) *Всеки има право да търси, получава и разпространява информация. Осъществяването на това право не може да бъде насочено срещу правата и доброто име на другите граждани, както и срещу националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала.*

(2) *Гражданите имат право на информация от държавен орган или учреждение по въпроси, които представляват за тях законен интерес, ако информацията не е държавна или друга защитена от закона тайна или не засяга чужди права.*

Цитираните по-горе текстове обаче не бяха достатъчни за да дадат категоричен отговор и решение на проблема. По искане на президента на България Конституционният съд направи тълкуване на въпросните текстове от основния закон. Това тълкуване бе направено с решение 7 от 4 юни 1996 г. и по действащото законодателство то има задължителен характер и се счита част от самата конституция. Именно заради това е необходимо да му се обърне и по-голямо внимание като се има предвид, че заложените в него становища на отделни държавни институции и граждански сдружения всъщност показват и почти цялата палитра от виждания и мнения по този проблем.

Трите конституционни разпоредби са обединени в обща

проблематика с цел изясняване на съдържанието:

а) на правото свободно да се изразява мнение и то да се разпространява;

б) на правото да се търси, получава и разпространява информация;

в) определяне смисъла на предвидените в конституционните текстове ограничения на тези права.

В становището си по конституционното дело Народното събрание е изразило съгласие с постановката, че свободата на средствата за масова информация има две измерения: 1. свобода от намеса от страна на държавата в лицето на нейни органи в отразяването на факти и събития и 2. свобода на журналистите в дадено средство за информация да изразяват свободно своето мнение в съответствие с характера, целите и политиката на съответната медия. Парламентът развива и гледището, че когато медията е частна, никой държавен орган не може да се намесва в работата ѝ, а когато е държавна (каквито са БНТ, БНР и БТА) - овластени да определят политиката ѝ са единствено ръководните ѝ органи, които, от своя страна, отговарят пред органа, който ги е избрал (Народното събрание). Правото на журналистите да изразяват свободно своето мнение не може да не съответства на характера, целите и политиката на съответната медия и ако тя е частна и мнението на журналиста не съвпада с гледната точка на собственика, първият има свободата да изрази своето мнение в друга медия и да напусне медията, в която е на работа, се казва още в становището на НС. Същото се поддържа и по отношение на журналистите от държавните медии, чието мнение се отклонява от целите и политиката, определени от ръководството на медията. И в този случай за тях е открита възможността да напуснат, за да запазят цялата свобода на собствено мнение, а за ръководството е открита възможността да ги освободи от работа, ако провеждат своя политика, несъответна на политиката на медията.

В становището на главния прокурор пък се подчертава, че Конституцията на Република България закрепва като върховен принцип правата на личността и гаранциите за тяхното спазване. Прогласеното в чл. 39, ал. 1 от Конституцията право на свобода да

се изразяват мнения се свързва със свободата на убеждение и с разпоредбите на чл. 19 от Всеобщата декларация за правата на човека и чл. 10, ал. 1 от Европейската конвенция за правата на човека. Подчертана е недопустимостта да се въвеждат ограничения на правото на свободно изразяване на мнение и неговото разпространяване - извън изчерпателното изброяване в ал. 2 на чл. 39 от Конституцията - с какъвто и да е друг закон или подзаконен нормативен акт. Ограниченията по ал. 2 на чл. 39 от Конституцията, чиято редакция е квалифицирана като неясна, са поставени в три категории:

- недопустимост да се използва правото по чл. 39, ал. 1 от Конституцията за накърняване на правата, които са гарантирани от Конституцията и законите на страната, както и тези по международните документи, които са част от вътрешното право; конкретното им определяне подлежи на преценка във всеки отделен случай;

- недопустимост да се осъществява въпросното право с цел призоваване към извършване на каквото и да е престъпление;

- недопустимост на призивите за извършване на другите, изброени в текста деяния, доколкото е възможно те да не съставляват престъпления; във връзка с това е изтъкната важноста да не се допускат публични призови за религиозна, етническа, териториална или друга вражда между групи от населението. Уредената в чл. 40, ал. 1 от Конституцията свобода на печата и другите средства за масова информация е поставена във връзката ѝ с недопустимостта на цензурата и с правото за търсене, получаване и разпространяване на информация. С оглед забраната за цензура е подчертано, че спирането, конфискацията и последващото разпореждане с печатни издания или други носители на информация е в компетентността единствено на съдебната власт, от органите на която единствено прокуратурата може да намери законни основания за действия по чл. 40, ал. 2 от Конституцията в разпоредбата на чл. 119, ал. 1, т. 6 от Закона за съдебната власт. Отбелязва се, че практика в този смисъл съществува, без да се посочва в какви параметри се реализира тя и в този смисъл не се привеждат фактически обстоятелства, които да се имат предвид

при тълкувателната дейност на Конституционния съд. Същественото в тази част на становището на главния прокурор е акцентът върху необходимостта да се уредят със закон правомощията на органите, които попадат в категорията съдебна власт, и особено на съдилищата и следствието предвид процесуалните средства, с които те разполагат.

Все във връзка с основанията по чл. 40, ал. 2 от Конституцията отделно е взето становище по израза „накърняване на добрите нрави“, по отношение на който е споделено разбирането, че означава такова отрицателно въздействие върху установените морални норми, което е в крещящо противоречие с тях, скандализира обществото и се възприема негативно от него. Същевременно е добавено, че оценката в този смисъл трябва да се прави в рамките на едно по - широко мислене, на толерантността и плурализма, които са присъщи на демокрацията.

Правото свободно да се търси, получава и разпространява информация, закрепено в чл. 41, ал. 1 от Конституцията, е описано в разглежданото становище като безпрепятствен достъп на всеки до източниците на информация. Гледището е обосновано с чл. 10, ал. 1 от Европейската конвенция за правата на човека, според която - по израза на становището - „разпространяването на информацията трябва да става свободно, без намеса на държавната власт и независимо от държавните граници“. Според това становище, някои от употребените в текста на чл. 41, ал. 1 от Конституцията изрази се нуждаят от допълнително изясняване. Сред тях е изразът „доброто име“, който трябва да се свързва преди всичко с честта и достойнството на гражданина и със създадения в обществото авторитет. Друго основание за ограничение - националната сигурност, предполага такова засягане на особено важни държавни интереси, което може да доведе до намаляване на отбранителната способност или проваляне на икономически, политически или други интереси. Под „обществен ред“ трябва да се разбира установеният с нормативни актове ред, който осигурява нормално спокойствие и възможност да се упражняват съответните граждански права.

Интерес представляват и най-важните постулати, които могат да се изведат от решението на КС. Така, според висшите съдии,

„... от гледна точка на ценността на правото да се изразява мнение за свободата на политическия дебат - като част от публичната дискусия, изказванията, които засягат дейността на държавните органи или съставляват критика на политически фигури, държавни служители или правителството, заслужават по-високо ниво на защита“. Оттук може да се заключи, че държавната власт като цяло, както и политическите фигури и държавните служители могат да бъдат подложени на обществена критика на ниво, по-високо от това, на което са подложени частни лица, пише още в мотивите към решението на КС. Според него „конституционният законодател е посветил на средствата за масова информация отделна разпоредба, която указва особената им значимост в общия контекст на правото да се разпространяват мнения“. По самата си природа и поради факта, че се разпространяват масово, те изпълняват една важна обществена функция да информират по въпроси от обществен интерес. Именно на средствата за масова информация е присъщо да служат като форум за размяна на различни идеи и информации по многообразието от проблеми от обществен интерес, както и да създават обществено мнение, като по този начин придобиват важната обществена функция да информират обществото и да служат като фактор, който се грижи за неговите интереси.

Свои съображения по разглежданите проблеми регистрираха и водещи институции в сферата на комуникационните права и свободи в страната./1/

#### *Из решението на КС*

*1. Разпоредбите на чл. 39, 40 и 41 от Конституцията на Република България утвърждават като основни права на личността правото свободно да се изразява и разпространява мнение и правото да се търси, получава и разпространява информация.*

*Тези разпоредби защитават правото на личността на свободна изява на нейните същност и достойнство като*

равнопоставен участник в социалната общност. Същевременно те гарантират възможността на всеки да се информира за заобикалящата го действителност, а на обществото - условия за неговото съществуване и развитие в съответствие със създаденото вследствие свободната размяна на мнения обществено мнение.

Тези функции на правата по чл. 39, 40 и 41 от Конституцията ги определят като същности за индивидуалното и общественото развитие. Те стоят в основата на демократичния процес и съдействат за неговото функциониране както по отношение на демократичния способ за образуване на предвидените в Конституцията органи, така и за осъществяването на контрол върху тяхната дейност.

Прокламирането на тези права от Конституцията и тяхното пълноценно упражняване е във връзка с редица други основни права на личността и конституционни принципи, каквито са достойнството на човешката личност (чл. 4, ал. 2), свободата на мисълта и свободата на съвестта (чл. 37, ал. 1), политическият плурализъм (чл. 11, ал. 1).

**II.** В своята съвкупност посочените три разпоредби защитават различни аспекти на правото свободно да се изразява и разпространява мнение и на правото да се търси, получава и разпространява информация. Трите разпоредби се намират в систематична и функционална връзка.

Наред с основното право свободно да се изразява и разпространява мнение, което е установено като право на всеки, в чл. 40, ал. 1 от Конституцията е утвърден принципът, че печатът и другите средства за масова информация са свободни. Прокламирана е изрично забраната на цензурата.

Правото да се търси, получава и разпространява информация по чл. 41, ал. 1 от Конституцията

принадлежи на всеки - физически и юридически лица, и защитава както интереса на личността, така и интереса на обществото да бъдат информирани. То се отнася и за печата, и за другите средства за масова информация. От друга страна, чл. 41, ал. 2 от Конституцията гарантира на гражданите достъп до информация от държавен орган или учреждение по въпроси, които представляват за тях законен интерес.

**III.** Отделните права, предоставени от разпоредбите на чл. 39 - 41 от Конституцията, задължават държавата да се въздържа от намеса при тяхното упражняване.

Ограничаването на тези права е допустимо с цел охраната на други, също конституционно защитими права и интереси, и може да става единствено на основанията, предвидени в Конституцията. Не се допуска ограничаването им със закон на други, извън посочените в Конституцията основания.

При налагането на тези ограничения органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт са длъжни да държат сметка за високата обществена значимост на правото да се изразява мнение, на свободата на средствата за масова информация и на правото на информация, поради което ограниченията (изключенията), на които тези права могат да бъдат подлагани, се прилагат ограничително и само за да осигурят защита на конкуриращ интерес.

Сред тези основания, възможността да се осъществи намеса в правото свободно да се изразява мнение, когато то се използва за накърняване на правата и доброто име на друго, е най-голяма, тъй като по този начин се охраняват честта и достойнството и доброто име на личността съгласно чл. 4, ал. 2 и чл. 32, ал. 1, изр. 2 от Конституцията. Това конституционно ограничение не означава, че не може да бъде осъществявана публична

критика, особено на политически фигури, държавни служители и държавни органи.

Ограничението спрямо изказвания, които съставляват призови към разпалване на вражда, е основано на заложените в Конституцията ценности като търпимост, взаимно уважение, както и на забраната да се пропагандира омраза на расова, национална, етническа или религиозна основа. Това ограничение не отказва защита на многообразието от противоположаващи се едно на друго мнения. Самата същност на правото свободно да се изразява и разпространява мнение има за своя предпоставка ценността на конкуренцията на идеи и противоположаването на различни гледни точки.

**IV.** Наред с правото на всеки свободно да изразява мнение и да го разпространява чрез различни способности в чл. 40, ал. 1 от Конституцията се прогласяват свободата на печата и другите средства за масова информация, както и забраната на цензурата.

Изричната забрана на цензурата отразява принципа, според който е недопустима каквато и да е намеса в дейността на средствата за масова информация от страна на държавните органи - както чрез официално институционализиране на средствата за въздействие, така и чрез неформални способности.

Поради причини от юридически и технически характер е допустимо чрез закон да се регламентирант организационни, структурни и финансови страни от дейността на електронните медии.

Гаранцията на правото на обществото да получава пълна, плуралистична, балансирана и точна информация е независимостта при осъществяването на текущото управление, редакторската независимост и отговорност по отношение на програмните схеми и съдържанието на програмите, свободата при подбора на кадрите, механизмите на финансиране. Правото на



личността и обществото да получават пълна, плуралистична, балансирана и точна информация определя и границите на законодателната компетентност, която държавата притежава и е длъжна да упражни при условията на чл. 40, ал. 1 от Конституцията, за да създаде възможност на средствата за масова информация да изпълняват своите функции.

Единствено допустимите средства за пряка намеса в дейността на средствата за масова информация са мерките по чл. 40, ал. 2 от Конституцията. Те са от компетентността на органите на съдебната власт и при условията, посочени в тази разпоредба. Сред тях на първо място се намират съображения, свързани със запазване на добрите нрави, разбираани като критерии за обществено благоприличие, установени в обществото с цел неговото съхраняване. Водещ в това отношение е интересът да се поддържа нравственият интегритет на обществото.

**V.** Правото да се търси и получава информация по чл. 41, ал. 1 от Конституцията обхваща задължението на държавните органи да осигуряват достъп до общественостнозначима информация. Съдържанието на това задължение подлежи на определяне по законодателен път. То включва задължение на държавните органи да публикуват официална информация, както и задължение да се осигурява достъп до източници на информация. Въпросът кои държавни органи, при какви обстоятелства и обем могат да имат гарантирано ефирно време по националните телевизия и радио трябва да намери законодателно решение, като се държи сметка за правомощията им и за принципа на разделението на властите, както и за свободата на средствата за масова информация и за правото да се получава и разпространява информация.

*Правото по чл. 41, ал. 1 от Конституцията е предоставено на всички, включително и на средствата за масова информация. Неговото ограничаване на основанията, посочени в изр. 2, изисква установяване по законодателен път на обстоятелствата, които се отнасят до съображения за национална сигурност или защита на обществения ред.*

*Това се отнася и до основанията, на които може да бъде отказвана информация на гражданите от страна на държавни органи или учреждения съгласно чл. 41, ал. 2 от Конституцията. Правото, установено в тази разпоредба е лично. То се свързва с обоснован законен интерес на гражданите, а ограничаването му - със създаването на законова регламентация на хипотезите, в които информацията съставлява държавна тайна или друга тайна, за която съществуват предвидени от закона основания за опазването ѝ.*

След решението на Конституционния съд най-важните актове на държавата относно свободата на словото е подготвяният от сегашното правителството пакет от три закона. Първият от тях - законът за достъп до обществената информация, вече беше приет от Народното събрание и обнародван в „Държавен вестник“. Макар и да отразява съвременните принципи на свобода на достъпа до обществената информация, той стана обект на мотивирани критики във връзка с твърде общите си постановки, както и поради свои текстове, които подхранват опасения, че нормативният акт може да се използва по-скоро за ограничаване правото на информация и свободата на словото, отколкото обратното. По-подробно ще се спрем на този закон в следващата глава.

Вторият закон от пакета - законът за защита на личната информация, е все още само проект, който правителството пусна за обсъждане и дебат на страницата си в Интернет. От сегашното му състояние също може да се направи изводът, че той едва ли ще допринесе за законодателното уреждане на правото на

информация: първо заради акцента върху ограничаване правото на събиране, обработка и разпространение на лични данни и второ - заради отсъствието на детайлна уредба на въпроса.

Третият закон - законът за държавната тайна, пък все още не съществува дори под формата на проект, въпреки факта, че без него е невъзможно нормалното прилагане на Закона за достъп до обществена информация.

## **2. Юридически пречки пред разследващата журналистика**

### **2.1. Законът за достъп до обществената информация**

Законът за достъп до обществената информация бе приет на 22 юни 2000 г. След обнародването му в бр. 55 на „Държавен вестник“ от 7 юли 2000 г. той вече е в сила и е част от действащото българско законодателство. Българската общественост и преди всичко журналистите се надяваха, че с неговото приемане ще се въведе ясен регламент за достъп до информацията на държавните институции, който ще ограничи възможността за бюрократично протакане, неуместни чиновнически тълкувания, както и за нелогични и избирателни откази. Тъй като качеството на достъп до официална информация по обществено значими въпроси пряко рефлектира върху качеството на самата разследваща журналистика, въпросният закон е и най-важният нормативен документ, регламентиращ комуникационните права на гражданите и в частност на журналистите.

Тези очаквания обаче не се оправдаха, поради съдържателните се в закона неясноти и съществуващите празноти в българското право като цяло, които до голяма степен обезсилват онези права, експлицитно дефинирани в текстове от същия закон. Така например, според чл. 1 на новоприетия закон, той ще урежда „обществените отношения, свързани с правото на достъп до обществената информация“. Но какво е това „обществена информация“? Опит за отговор на този въпрос се прави с Чл. 2, според който „обществена информация“ е „всяка информация, свързана с обществения живот в България и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти“. По-нататък се разбира, че субектите са „всички органи на държавната власт или на местното самоуправление и техните администрации, както и юридическите лица на бюджетна издръжка“. От нито една норма на закона обаче не става ясно какво е „информация, свързана с обществения живот“

и въобще какво е това „обществен живот“.

Същевременно още в първите си текстове Законът за достъп до обществената информация въвежда и редица ограничения. „Този закон не се прилага за достъпа до личната информация“, пише в алинея 3 на чл. 2. В допълнителна разпоредба законодателят определя, че „лична информация“ са всички данни за определено физическо лице, „чиято самоличност може да се установи пряко или косвено, независимо от тяхната форма и начин на записване и разкриващи неговата физическа, психологическа, умствена, икономическа, културна или обществена идентичност“. На този текст може да се позове всеки държавен служител, който предпочита да откаже предоставянето на информация. Нещо повече - ако бъде приложен буквално, той може да попречи на МВР, следствието и прокуратурата да обявяват имената на задържани бандити, обвиняеми или подсъдими.

Законът забранява и предоставянето на информация, когато тя съдържа горепосочените данни и информация и за „неперсенофицирани групи от физически лица, както и данни за персонала, икономическа, културна или обществена идентичност на юридически лица, съставени пряко или непряко от физически лица, за които редът за събиране, обработване, защита и достъп са определени в закон“. Като оставим настрана сложната и неясна мисъл на законодателя, то при всички положения стигаме до извода, че например държавните или общински органи не могат да дадат информация например какви имоти е придобила дадена политическа партия, къде е седалището и адреса на дадено юридическо лице и други подобни.

Освен това законът разделя обществената информация, съхранявана от органите и техните администрации, на официална и служебна. Според чл. 10 „официална е информацията, съдържаща се в актовете на държавните органи и на местното самоуправление“. Но постановленията, наредбите, инструкциите и указите на президента, тъй или иначе трябва да бъдат обнародвани. Същевременно достъпът до „служебната информация“ (нещо, съвсем различно от служебната тайна) е подложен от новия закон на редица ограничения. Например няма достъп до мненията,

препоръките, становищата и консултациите, ползвани от съответното ведомство, докато то се е подготвяло за някой „официален акт“. Достъпът до т. нар. „служебна информация“ може да бъде съзнателно пресечен и когато тя съдържа сведения и позиции за настоящи или предстоящи преговори, водени от някоя институция. А това на практика означава, че например не може да има достъп до документите, които предхождат или съпътстват една приватизационна сделка.

Друго ограничение се съдържа в чл. 5, според който достъпът до обществена информация „не може да бъде насочено срещу правата и доброто име на други лица, както и срещу националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала“. Тази обща формулировка, използвана и в конституцията, трябваше да бъде разработена именно в този закон. Ясно да бъде казано какво е национална сигурност, обществен ред, здраве и морал. В този закон обаче това не се случи.

В същото време в него се съдържа раздел, озаглавен „Достъп до друга обществена информация“. В него се твърди, че освен информацията за и от държавната и местната власт, от обществен интерес е само тази за средствата за масова информация. Според закона, медиите са задължени да оповестяват лицата, които участват в управлението на съответното средство за масова информация, както и хората, които са непосредствено заети и участват във формирането на редакционната политика. Те са длъжни да посочват и икономически свързаните лица, които участват в управлението и на други медии. Законът задължава медиите да декларират и финансовите резултати на собственика и разпространението на неговата продукция.

Всъщност всички тези изисквания се съдържат в други закони или са част от утвърдената практика на медийна прозрачност. Така например, имената на лицата, участващи в управлението на съответния вестник и във формирането на редакционната му политика са оповестени в карето на всеки вестник. За първото е достатъчно да се прочете карето на който и да е вестник, както и в неофициалния раздел на „Държавен вестник“. А както е известно, всички частни медии, подобно и на всички останали фирми, всяка

година обявяват баланса си.

Подобно тълкуване на обсега на „обществената информация“ даде основание да се говори, че всъщност Законът за достъп до обществената информация е прикрит закон за печата и че чрез него се прави опит за налагането на своеобразен контрол върху медиите. Тези подозрения се засилват и от факта, че електронните медии вече си имат закон за радиото и телевизията.

## **2.2. Понятието „тайна“ и „държавна тайна“ в Закона за достъп до обществената информация**

Неоспоримо право на държавата е да определя дадена информация като държавна или служебна тайна, да посочва нейния обем, правила и органи за защита. В същото време обаче не е необходимо да се влиза в особена дълбочина, за да се види, че тази проблематика в българското законодателство е разпокъсана, зле регламентирана и даваща възможност за превратно тълкуване и ограничаване на достъпа до информация. Само за пример ще бъде посочено, че думата „тайна“ е използвана в близо 350 действащи нормативни акта - закони, наредби, постановления, инструкции, заповеди, списъци, правилници и др. В почти всички случаи това се прави за ограничаване достъпа до дадена информация.

Особено тревожно е отсъствието на легална дефиниция на понятието „служебна тайна“. В Закона се използва понятието „друга защитена тайна в случаите, предвидени със закон“. Не е случаен фактът, че президентът Петър Стоянов върна закона за държавния служител именно заради проблема със служебната тайна. В този закон се определяше, че кръгът на служебната тайна се определя от ръководителите на държавните чиновници. Президентът тогава обяви, че това трябва да стане със закон, а не по субективната преценка на даден ръководител. Народните представители приеха аргументите на Петър Стоянов и решиха, че понятието „служебна тайна“ ще бъде регламентирано със закон, като предположиха, че по всяка вероятност това ще стане със Закона за достъп до

обществената информация. Във въпросния закон обаче бе записано само, че „в случаите, предвидени със закон, определена официална или служебна информация може да бъде обявена за държавна или служебна тайна“. С други думи, и този закон заобикаля легалната дефиниция на понятието „служебна тайна“.

Понастоящем **институтът на служебната тайна** и въобще на тайната се използва в десетки закони. Той съществува в закона за кадастъра и имотния регистър, в този за местната администрация и местното самоуправление, в законите за митниците, за народното здраве, за облагане доходите на физически лица, за подземните богатства, за обществените поръчки, за Сметната палата, за социалното подпомагане. Има го и в законите за статистиката, за стоковите борси и тържищата, за съдебната власт, за хазарта, за устройство на държавния бюджет, за храните, в Кодекса на труда и т.н. Служебната тайна се споменава и в Данъчно-процесуалния кодекс, и във Валутния закон, и в Закона за банките, и в Кодекса за задължителното обществено осигуряване, в Наказателния кодекс. Например, в чл.12 на Закона за отбраната и въоръжените сили е определено, че служебна тайна са факти, сведения и предмети от военен, икономически, научно-технически и друг характер, чието разгласяване накърнява интересите на съответното ведомство. От това определение може да възникне основателното съмнение, че всяко нещо в сферата на отбраната може да бъде обявено за служебна тайна. Нито е определено какво значи „и друг характер“, нито пък съществува легална дефиниция на това какво е „накърняване на интересите“.

Различните тълкувания и определения във всички горепосочени закони на понятието „служебна тайна“ дават снование да се смята, че тя много често се използва за ограничаване на достъпа до информация. Страхът от наказателната отговорност за евентуалното издаване на служебна тайна ограничава възможностите на разследващата журналистика в две посоки: 1. той затруднява достъпа до елементарна информация и 2. лишава я от източници. При това е необходимо да се отбележи, че ограниченията в Закона за достъпа до обществена информация ще бъдат допълнени с подготвяните закони за защита на секретните данни и държавната



тайна и за защита на личната информация. С други думи, сферата на тайната ще се разшири още повече за сметка на достъпа до информация.

Що се отнася до категорията „държавна тайна“, тя предлага почти неограничено разнообразие от претексти за отказ от предоставяне на информация. Неприклучили оперативни разработки и все още непроверени сигнали, имената на секретни сътрудници на специалните служби, поверителни разговори за междудържавни договори, схеми на газопроводи, на водоизточници, местоположение на уранови мини, броят на българските офицери - това са само малка част от нещата, които съставляват държавна тайна по сега действащото законодателство. През март 1990 г. тогавашното 9-то Народно събрание (последното преди Великото народно събрание) прие Списъка на фактите, сведенията и предметите, които съставляват държавна тайна, който действа и в момента. Въпреки съдържащите се в него множество спорни моменти, Списъкът е в сила и в момента и всеки би трябвало да се съобразява с него. В сегашния списък в точки се изреждат всички неща, чието разгласяване е държавна тайна и след което следва да се търси наказателна отговорност. Той е разделен на три части: „Сведения, свързани с отбраната на страната“, „Сведения, свързани с външната политика и вътрешната сигурност“ и „Сведения от икономически характер“.

Легално определение за това „Що е държавна тайна“ дава чл. 104, ал.3 от Наказателния кодекс, посветен на предателството. Според този текст „държавна тайна са факти, сведения и предмети от военно, политическо, стопанско или друго естество, узнаването на които от друга държава или чужда организация може да увреди интересите на Републиката и особено нейната безопасност“. Предвиденото в него наказание е лишаване от свобода от 10 до 20 години или доживотен затвор. Освен чл.104 НК посвещава цял раздел на престъпленията против държавната тайна. От чл. 357 до чл. 360 на Наказателния кодекс предвиждат наказателна отговорност за лица, които съзнателно или несъзнателно издават държавната тайна, но не са шпиони т.е. не го правят в услуга на чужда държава или на чужда организация.

От правна гледна точка е необходимо всичко онова, което се счита за държавна тайна, да бъде записано в закон (такова изрично изискване се съдържа в конституцията), а не в списък, приет с решение на парламента. Това е наложително и поради факта, че тази празнота може да бъде използвана за изплъзване от наказателна отговорност за онези, които действително разгласяват държавни тайни.

Междувременно въпросните забранителни текстове лесно могат да бъдат използвани за натиск или сплашване срещу журналистите, защото нямат точно определение. При това, наред с държавната тайна, в българското законодателство съществуват и понятия като банкова, търговска, лекарска и лична тайна. Разкриването на всяка от тях влече със себе си административна, гражданска и често наказателна отговорност. Естествено, никой не отрича тяхната необходимост, както и факта, че подобни дефиниции на засекретяване на информацията съществуват и в развитите правови държави. Същевременно, както интересите на независимата журналистика, така и тези на обществото, изискват точното регламентиране на различните категории тайна и даването на конкретни, непозволяващи различно тълкуване определения.

Честа е практиката, когато държавни институции, съдилища, прокуратурата, следствието и полицията злоупотребяват или се прикриват с аргументите за служебна или държавна тайна. Ето само един пример. Когато към Министерството на финансите бе отправено запитване дали известна българска депутатка от управляващото мнозинство си е платила данъците за сделка с имоти, оттам отговориха, че не могат да дадат такава информация, защото е служебна тайна. При това изобщо не бе поставян въпросът за размера на данъците ѝ, които би могъл да се възприеме като лична тайна. Вместо отговор по същество, журналистите бяха подтикнати да търсят съдействие от депутат, който на свой ред да зададе неудобния въпрос в Народното събрание. С други думи, в този конкретен случай медиите, а следователно и обществеността, се оказват заложници на изпълнителната и законодателната власт.

Не са редки и случаите, когато следователи, полицаи и прокурори отказват информация с аргумента, че съществува

оперативна тайна. Те се оправдават с риска оповестяването на определени факти да осуети разследването на дадено престъпление. В известна степен е парадоксално, че подобни аргументи се изтъкват дори тогава, когато следствието е приключило или след изготвянето на обвинителния акт.

Тук трябва да се отбележи и нещо друго. Публична тайна е, че зад повечето от материалите, които се квалифицират като „журналистически удари“, често стоят именно тайните полицейски структури, които разполагат с голям обем трудно контролируема информация. Това се отнася както за действащи, така и за бивши служители на специалните служби. Двойнствената функция на тези служби на филтър за информация и източник на публични разкрития се проявява в практиката на взаимодействието медии-МВР. Макар че често исканата от журналистите информация не се предоставя с аргумента, че тя представлява държавна, служебна, следствена или някакъв друг вид тайна, в същото време документи често с гриф „строго секретно“, отвреме-навреме се появяват на страниците на печата.

### **2.3. Дефинирането на секретността в българското законодателство**

Българското законодателство твърде бегло дефинира правилата на секретност. В закона за МВР отговорността по пазене на държавната тайна е вменена на Националната служба „Сигурност“. Съществува и стара, но неотменена Наредба, според която, без съгласуване със специалните служби със секретни материали могат да работят единствено лицата, които са избрани пряко от избирателите, прокурорите, съдиите и следователите, министрите и техните заместници, главните секретари на министерствата, началниците на канцелариите и съветниците на президента и на вицепрезидента, както и командният състав на въоръжените сили. Там са посочени и три степени на секретност: строго секретно от особена важност, строго секретно, секретно. Определено е, че друга терминология не се разрешава. Когато документите са

заведени на отчет като секретни, но не съдържат данни, съставляващи държавна тайна, съответният ръководител ги обявява за несекретни с писмена резолюция, пише още в наредбата. По същия начин може да се увеличава и степента на секретност на даден документ или материал. Тази наредба обаче беше приета при условията на действащ закон за Националната служба за сигурност. Със закона за МВР от 1997 г. този закон бе отменен. Това означава, че трябваше да бъде приет нов нормативен акт, който да определя работата със секретните материали. До момента не е известно да има такъв.

Подобни изводи могат да бъдат направени и относно използването на понятието „поверителност“, както и за възможността за отказ от информация. Да вземем само един пример. Според закона за статистиката „статистическата дейност се осъществява при спазване на принципите на законосъобразност, безпристрасност, надежност, ефективност, адекватност, публичност и поверителност“. В допълнителните разпоредби на закона поверителността е определена като „използване на единичните статистически данни само за статистически цели“. Логични изглеждат съмненията, че този принцип ще бъде използван за отказ на информация от Националния статистически институт, когато това се налага.

В Глава шеста, която изцяло е посветена на поверителността на данните и опазването на тайната, е записано, че тя се отнася до получаваните и събирани индивидуални и персонални данни. Там е определено, че тези данни не могат да се предоставят на други лица, освен ако могат да се получат по общодостъпни източници или се предават за статистически цели на друг орган на статистиката. Във всички други случаи те могат да станат явни, само ако лицето, за което се отнасят, писмено даде съгласие за това. Предвидено е, че той може да оттегли това съгласие във всеки момент. Като че ли за да се осигурят повече основания за отказ на НСИ в закона са записани и още няколко изключително разтегливи формулировки. Така например не могат да се предоставят или разгласяват:

- единни статистически данни;
- статистически данни, които е възможно да бъдат обвързани, така,

че да се идентифицира определено лице;  
- статистически данни, които обобщават данните за по-малко от 3 лица или в които относителният дял на едно лице е над 75 на сто от общия обем.

Липсата на съвременно законодателство в областта на работата със секретните документи създава трудности при работата с архивите. Според свидетелството на Председателя на Главно управление на архивите при Министерския съвет Панто Колев, в Закона за държавния архивен фонд не се регламентира достатъчно ясно този въпрос, както и изобщо проблемът за секретността на документите. Според него през 1992 г. е правен опит за създаването на правилник за държавната тайна, в който залегнал принципът, че който засекретява, той и разсекретява. Проектът така и не бе реализиран, но именно той бе използван от правителството на Иван Костов при разсекретяването на стенограмите от заседанията на кабинета на Жан Виденов за събитията от 10 срещу 11 януари 1997 г. По същото време тогавашният министър на държавната администрация обеща да бъде разсекретена и стенограмата от правителственото заседание на кабинета на БСП и по случая „Плама“. Това пък обещание не бе спазено, което е още едно свидетелство, че работата с подобни документи е по-скоро резултат на политически приоритети, а не на някаква законова регламентация на секретното деловодство.

## 2.4. Проблемът с източниците на разследващата журналистика

Запазването на анонимността на журналистическите източници е основна гаранция за **гарантиране** правото на обществото да бъде информирано. Според действащото българско законодателство обаче, държавните власти могат да принудят журналистите да разкрият източниците си под страх от наказателна отговорност. С тази цел често се използва текстът на чл. 290, ал. 1 от Наказателния кодекс, който е в раздела „Престъпления против правосъдието“. Според въпросния текст, „който пред съд или пред друг надлежен

орган на властта като свидетел устно или писмено съзнателно потвърди неистина или затаи истина, се наказва за лъжесвидетелстване с лишаване от свобода до 5 години“. Така можем да си представим ситуацията, при която в резултат на разследване бъде изнесено, че дадено лице е използвало политическото си или властническо влияние за да може определена фирма да приватизира дадено държавно предприятие. В този случай съдът може да призове журналиста като свидетел и да го накара да каже източника си под страх от наказателна отговорност от лъжесвидетелстване. Могат да бъдат дадени подобни примери и когато в дадено разследване е използвана секретна или служебна информация.

Самият Закон за достъп до обществената информация постулира, че съществува тайна на източниците на средствата за масова информация. Този текст обаче дава възможност за твърде разнопосочни тълкувания. Така, според чл. 19 от Закона, достъпът до информацията за медиите „се осъществява при спазване и балансиране на принципите на прозрачност и икономическа свобода, а също така и за защита на личната информация, търговската тайна и тайната на източниците на средствата за масова информация, пожелали анонимност“. Така и не става ясно дали това право се дава на медиите само за нуждите на този закон или става общо правило. Неясно е и дали то може да бъде ползвано, независимо от нормите на Наказателния кодекс.

Същото може да се каже и за Закона за радио и телевизия. Тук законодателят се е опитал да бъде благосклонен, като в чл. 15 е посочил, че радио или телевизионният оператор не е длъжен да разкрива източниците на информация. Веднага след това обаче е направил уговорката: „освен ако има висящо съдебно производство или висящо производство по жалба на засегнато лице“, когато трябва да разкрие източниците на Националния съвет за радио и телевизия“.

В тази връзка трябва да споменем, че на 8 март 2000 г. бе приета препоръка N-7 на Комитета на министрите на Съвета на Европа към страните-членки (41 държави, сред които и България) за „Правото на журналистите да не разкриват своите източници на

информация“. Според въпросната препоръка страните членки трябва:

1. Да приложат във вътрешните си закони и в практиката си принципите на тази препоръка (първият от които е правото на журналистите да не разкриват източниците си на информация);

2. Широко да разгласят тази препоръка и свързаните с нея принципи, като се погрижат за превода на текста ѝ;

3. Специално да привлекат към нея вниманието на властите, полицията и правосъдието, а също да я предоставят на журналистите, на медиите и на техните професионални организации.

Съгласно първия принцип на препоръката от Страсбург страните-членки трябва да се погрижат „Вътрешното законодателство и практика да осигуряват изрична и ясна защита на правото на журналистите да не разкриват информация, идентифицираща източниците, съгласно чл. 10 на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи“. (По-подробно вж. Приложение №2)

Ще споменем и решението на Европейския съд за правата на човека от 27 март 1996 г. по делото „Гудуин срещу Обединеното кралство“. Тогава стажант-репортерът Уилям Гудуин осъди Великобритания да му плати 37 000 лири обезщетение, защото го бе глобила 5000 лири заради отказа му да разкрие източника си на информация за нарушения на една фирма. Съдът в Страсбург реши, че разкриването на източниците би имало „потенциален сплашващ ефект за тях“ и би се отразило на свободата на информацията. В препоръката на Комитета на министрите се пояснява: Правото на обществото да получава информация и общественият интерес за закрила на отношенията между журналистите и техните източници са основанията да не се разкрива самоличността на хората, които дават такава информация на журналистите... Източниците могат да имат интерес да останат анонимни за публиката, защото например са имали задължението да не изнасят информация и защото могат да пострадат от санкции“.

Според препоръката, когато властите поискат от журналист да разкрие източника си, те трябва да го информират за правото му

да не дава информация, идентифицираща източника. Нещо повече, журналистът може законно да откаже да разкрие информация за източника си, без да е заплашен от каквато и да е гражданска или наказателна отговорност или от санкция за отказа. За по-голяма яснота документът изброява какви въпроси не бива да се задават от властите на журналистите, за да не нарушат нормите на Съвета на Европа:

1. за името на източника и неговия адрес, телефон, телефакс, работодател и друга лична информация, както и снимки и запис на гласа му;

2. за фактическите обстоятелства при получаването на информацията, например, за времето и мястото на срещата с източника, за начините на връзка;

3. за непубликуваното съдържание на информацията, дадена от източника, например, за други факти, данни, магнетофонни записи и снимки, които биха подсказали самоличността на източника;

4. лични данни за журналистите и техните работодатели, отнасящи се до тяхната професионална работа.

Единствените изключения от правилото за анонимност са направени само в случаите, когато това е необходимо за „защита на човешки живот“ или за „предотвратяване на тежко престъпление“. Но до такава мярка може да се прибегне, ако властите са изчерпали всички възможности да си набавят търсената информация по други пътища. Принудителното разкриване на източници би трябвало да се смята като „отиващо прекалено далеч ограничение на свободата на информация“, отбелязва Комитетът на министрите и предупреждава: „Всяко решение на национални власти, ограничаващо правото на журналистите да не разкриват своите източници съгласно чл.10 на Конвенцията за защита на правата на човека влиза на общо основание в обсега на евентуално разглеждане от Европейския съд за правата на човека“.

Необходимо е да се отбележи и факта, че на 18 януари 1994 г. ЕС прие резолюция за „Конфиденциалността на журналистическите източници и за правото на гражданските служители да разкриват информация“. Тя прикани всички страни от ЕС, които още не са



признали правото на професионална тайна на журналистите, да приемат съответно законодателство. И освен това да не преследват чиновниците заради контактите им с журналисти, а да признаят правото им да бъдат източници на обществено значима информация. Трябва да се каже обаче, че горесцитираните документи са само препоръки и не са част от действащото българско законодателство.

### **3. Административни пречки при достъпа до информация (практиката на непрозрачността)**

Съществуват и други начини за отказ на информация, които са свързани с формални поводи, а нерядко и с неправомерни тълкувания на закона от страна на представители на държавната администрация или магистрати. Тук ще се спрем накратко на няколко типични ситуации свързани със злоупотреба или погрешно позоваване на юридически текстове, непълни, сгрешени или недостъпни регистри, както и със липсата на реакция от страна на държавните органи като форма на противодействие на разследващата журналистика.

#### **3.1. Злоупотреба или погрешно позоваване на юридически текстове**

Съществуват безкрайни възможности за злоупотреба със забранителните текстове в съответните закони от страна на представители на държавни институции, които желаят да пресекат конкретни публични разкрития от страна на журналистите.

Интересен е казусът, в който Българският хелзински комитет е поискал информация от Националната следствена служба /впоследствие преименувана на Специализирана следствена служба/, но е получил отказ. Резолюцията на съдията - докладчик от Върховния административен съд по заведеното дело е, че отказът не съставлява индивидуален административен акт и не може да се гледа. Като друг пример се сочи и случая, при който на екологичната организация „Зелени Балкани“ била отказана информация, свързана с околната среда. Там обаче съдът приел, че е изтекъл двуседмичният срок по член 12 от Закона за опазване на околната среда. Има и случай във връзка с отказ столична община да предостави информация относно информация по повод строежа на хотел „Хилтън“, до екологичната организация „За земята“. В неправителствената организация „Достъп до информация“ е регистриран казус на гражданин, който е подал жалба в съда срещу

отказ на БНБ да му предостави елементарна информация от рода на баланса на управление „Емисионно“ при положение, че той е публичен и трябва да се предоставя всеки месец.

Проблеми има и около съобщаването на информация от данъчните власти. Нерядко те отказват всякаква информация, въпреки че обобщената информация не би следвало да представлява тайна, тъй като тя не засяга права и законови интереси. Противоречива е и практиката на съдилищата да предоставят само диспозитивите на решенията по граждански дела. Обикновено администрациите се позовават на разпореждане на председателите на съдилищата, които не позволявали да се дават мотивите на решението без разрешението на двете спорещи страни.

### **3.2. Непълни, сгрешени и/или недостъпни регистри**

Друга, често срещана от журналистите пречка, са непълните, сгрешени или недостъпни регистри. При дадено разследване почти винаги се налага да се работи с регистри, които често подвеждат онези, които ги ползват. Така например, когато се работи с регистрации на фирми в Държавен вестник е необходимо да се знае, че те винаги излизат със закъснение. Така например може след проверка в ДВ да установите, че дадено лице е в интересуваша ви фирма, но после да се окаже, че той отдавна я е напуснал и този факт все още не е обнародван. Според Търговския закон вписването в съдебните регистри, а не обнародването имат значение за функционирането и отношението на фирмата с трети лица. По-добро е положението в информационните масиви на „Информационно осигуряване“, т.нар. система Делфи, която преди година премина към Националния статистически институт. Там може да се направи справка за 3 лв или пък за 5 лева да се вземе документ с подробно описание на дейността и съдружниците на дадена фирма.

Дори самите власти признават, че в регистрите има грешки и непълноти. При подмяната на документите за самоличност например, бе обявено, че един от основните мотиви за нея са

именно сбърканите или липсващи данни за гражданите. Същото е и положението и с имотните регистри. Освен това, почти във всички области липсват общи информационни системи. Това например се отнася до митниците, данъчните, имотите и др.

### **3.3. Липса на адекватна реакция от страна на държавните органи**

Не по-малка пречка пред разследващата журналистиката е реакцията или често **по-скоро** липсата на реакция от страна на държавните органи на журналистическите разкрития и разследвания. Според чл.186 от Наказателно-процесуалния кодекс предварително производство в България се образува, когато „са налице законен повод и достатъчно данни за извършеното престъпление“. Пак според НПК законните поводи са:

1. съобщения до органите на предварителното производство за извършено престъпление
2. статии, бележки и писма за извършено престъпление, публикувани в печата
3. лично явяване на дееца пред органа на предварителното производство с признание за извършено престъпление
4. непосредствено разкриване от органа на предварителното производство на признаци за извършеното престъпление.

Както става ясно от цитирания по-горе законов текст, всяка информация изнесена в медиите, може да бъде законен повод за започване на предварително производство. Нещо повече - ако в даден материал се привеждат достатъчно данни за извършено престъпление - например прилагат се фотокопия от документи, цитират се мнения, които могат да бъдат превърнати в свидетелски показания по законната процедура и т.н, то възможността се превръща в задължение за органите на предварителното производство - следователи и прокурори.

Не е тайна обаче, че въпреки десетките и дори стотици случаи, при които в пресата се изнасят факти, достатъчни за стартиране на наказателно производство, компетентните органи проявяват

учудваща апатия спрямо тези публични разкрития. Дори и в случаите, когато се образува предварителна проверка, тя често приключва с мнение за прекратяване и за липса на данни за образуване на предварително производство. Същевременно, не са малко журналистите, които се оплакват от натиск за разкриване на техните източници по направените разкрития. С други думи, в подобни случаи рекапитулацията от дейността на разследващата журналистика е негативна както в личен план (под формата на лични неприятности за журналиста, направил разкритието), така и в обществен - като липса на адекватни действия от страна на компетентните органи за санкциониране на евентуални нарушения на закона.

Симптоматично е да се отбележи как засегнатата страна реагира на дадено разкритие. Така например, в публикувана в пресата статия бе констатирано, че българските народни представители не изпълняват задължението си всяка година да подават три различни декларации. Задължение, което произтича от приетия от самите тях Правилник за организацията и дейността на Народното събрание. Според въпросния документ те трябва всяка година да внасят в Комисията по бюджет и финанси три различни имуществени декларации. В първата трябва да заявят, че не получават друго възнаграждение по трудов договор освен заплатата си от парламента и да опишат хонорарите си или възнагражденията си по граждански договори. Във втората депутатите трябва да декларират, че не изпълняват друга държавна служба или че не извършват дейност, която според закона е несъвместима с положението на народен представител. В третата декларация народните избраници трябва да заявят, че не са получавали в качеството си на депутати подаръци на стойност над една пета от основните им месечни възнаграждения. Правилникът ги задължава да предадат на Народното събрание подаръците над тази стойност. На практика това означава, че депутатите трябва да описват всяка година какви подаръци са получили и кои от тях са предали в парламента. Установено бе, че нито един от 240-те депутати не го е правил през последните три години.

В материала между другото бе споменато, че в пресата е имало съобщения и спорове за това дали парламентарна делегация, посетила арабска държава е получила като подаръци златни часовници. Последва опровержение от ръководството на парламента, че никога не са били получавани златни часовници от посочената в материала марка. Но във въпросното опровержение не се съдържа нито дума за това, защо народните представители - включително и ръководството на НС, не са подали изискваните по правилника декларации.

Или пък да вземем изнесените примери в пресата, в които бе посочено, че високопоставени политици са построили или закупили имоти, чиято цена не съответства на официалните им доходи. В обстойни статии бяха посочени конкретни суми, документи, снимки. Не последва обаче никаква реакция от данъчните органи, полицията или прокуратурата. Подобна липса на реакция естествено обезсърчава разследващата журналистика и на практика престава да бъде съзнателна пречка за информираността на обществото.

## 4. Рисковете пред разследващата журналистика

Очевидно е, че при констатираната по-горе липса на Закон за държавната тайна, както и при съществуването на неясни текстове в Закона за достъп до обществената информация, журналистите, които насочват усилията си към разкриване на корупционни престъпления, поемат значителни рискове. Несъмнено най-големият от тях е рискът от наказателно преследване.

### 4.1. Опасност от наказателно преследване.

Този риск е свързан преди всичко с опасността разследващият журналист да бъде осъден за разкритията, които е направил в печата. В това отношение съществуват множество възможности, съдържащи се в Наказателния кодекс. Инкриминирани са издаването на чужда тайна, която накърнява доброто име, събирането на информация чрез специални разузнавателни средства, накърняване достойнството на някого, разгласяване на позорящи обстоятелства за някого и т.н.

Що се отнася до санкциите, които се предвиждат по Наказателния кодекс, трябва да отбележим, че през 1999 г. бе отменен затворът за обида и клевета. От друга страна обаче, тази санкция бе заменена с глоби до 30 000 лв за накърнена чест и достойнство. Законодателят е предвидил по-тежки санкции:

- ако обидата е нанесена публично
- ако е разпространена чрез печатно произведение или по друг начин
- когато е спрямо длъжностно лице или представител на обществеността
- или пък е нанесена от длъжностно лице или представител на обществеността.

Не само огромният размер на максималната глоба, но и самото дефиниране на деянията, породиха възражения сред журналистическата гилдия и гражданското общество. Става дума

за това, че „обида“ и „клевета“ са най-субективните престъпления, т.е. те са оставени единствено на субективната преценка на съда, защото не съществува общоприето определение за тези две престъпления. Не са ясни и самите текстове в Наказателния кодекс, където въпросните престъпления са отделени в самостоятелен раздел в главата „Престъпления срещу личността“. Според чл. 146 например, обида е „който каже или извърши нещо унижително за честта и достойнството на друго в негово присъствие“. Не е достатъчна и съдебната практика, която в своята съвкупност е доста противоречива при тълкуването на тези деяния.

Най-спорно е доколко може да има обективни критерии за деянието „обида“. Не съществуват еднакви критерии и за свързаните с него понятия като „унижително“, „чест“ или „достойнство“. Така например за един човек думата „пълничък“ може да е обида, за друг закачка, за трети - романтичен спомен. Неясен е и съдържащият се в закона текст „разпространени чрез печатно произведение или по друг начин“.

За клевета пък НК налага санкции на онзи, „който разгласи позорно обстоятелство за друго или му припише престъпление“. Тук също няма единно становище за това що е „позорно обстоятелство“ например. По-лесно може да се определи приписването на престъпление като се има предвид, че всички състави са събрани само в Наказателния кодекс. Тук обаче може да се стигне до абсурда някой да съди друг за това, че например му е приписал престъплението „клевета“. Квалифицираните случаи са същите, както и при обидата.

Нееднозначно е и мнението на специалисти относно по-тежките санкции в НК, когато засегнати са т.нар. „длъжностни лица“ и „представители на обществеността“. Преди всичко едва ли съществува приемливо обяснение на разделението между посочените лица и обикновените граждани, особено когато става дума за обида и клевета. Може ли по разумен начин да се обясни например, защо една и съща обида или клевета нанася различни вреди на депутата и на редовия гражданин? При това, според българското законодателство, ако някой бъде обиден или наклеветен например от Президента на Републиката, от



конституционен съдия, депутат или магистрат, не може да търси правата си в наказателен процес, а единствено по гражданско-правен път за т.нар. непозволено увреждане, като при това трябва да внесе 4 на сто държавна такса върху иска си.

Според Конституционния съд, „предвиждането на по-тежко наказуеми състави с оглед на отбелязаните качества на засегнатия и субекта и установяването на тези състави за престъпления от общ характер не е в противоречие с чл. 6, ал.2 и чл. 39-41 от Конституцията и не е в несъответствие с чл. 10, т.2 от Конвенцията. Длъжностното лице и представителят на обществеността могат да бъдат обект и субект на обида и клевета по т.3 и 4 на чл. 148, ал.1 от НК само ако при извършване на деянието са действали при или по повод изпълнение на службата, респективно на функцията си. Наличието на това изискване означава, че наказателноправната норма освен личността защитава и престижа на съответната институция. Тази защита не осуетява възможността за критика на лицата, които са държавни служители или общественици“.

В същото време пак там висшите съдии отбелязват, че по друго дело вече са стигнали до заключението, че „държавната власт като цяло, както и политическите фигури и държавните служители могат да бъдат подложени на обществена критика на ниво, по-високо от това, на което са подложени частните лица“.

Все повече гласове се чуват в полза на мнението, че всеки, който се почувства обиден или наклеветен, трябва да си търси правата по граждански път и то като съди изданието, а не отделния журналист. Идеята за декриминализирането на обидата и клеветата засега изглежда еретична, но тя има своето обяснение. Първо по граждански път всеки може да претендира всички имуществени и неимуществени вреди. Така потърпевшият може да поиска не 15 хил. лв., а сумата, на която самият той оценява честта и достойнството си. Освен това, претендираната от него сума ще отиде само за оклеветения или обидения, докато в наказателния процес съответната глоба ще влезе в държавния бюджет. На трето място ще бъдат разтоварени и съдилищата, които често се занимават със смехотворни обвинения. Ако се върви по гражданско-правен път, всеки би се замислил дали да предяви претенции за

обезщетение, когато знае, че трябва да плати 4 на сто държавна такса върху цената на иска си.

*Из Наказателния кодекс*

*Раздел VI*

*Издаване на чужда тайна*

Чл. 145. (1) Който противозаконно открие чужда тайна, опасна за доброто име на някого, която му е поверена или му е станала известна във връзка с неговото занятие, се наказва с лишаване от свобода до една година или с глоба до пет лева.

Чл. 145а.(1) Който използва информация, събрана чрез използване на специални разузнавателни средства, извън нейното предназначение за опазване на националната сигурност или за целите на наказателното производство, се наказва с лишаване от свобода до три години и глоба до петстотин лева.

*Раздел VII*

*Обида и клевета*

Чл. 146. (1) Който каже или извърши нещо унижително за честта или достойнството на друго в негово присъствие, се наказва за обида с глоба от хиляда до три хиляди лева. В този случай съдът може да наложи и наказание обществено порицание.

(2) Ако обиденият е отвърнал веднага с обида, съдът може да освободи и двамата от наказание.

Чл. 147.(1) Който разгласи позорно обстоятелство за друго или му припише престъпление, се наказва за клевета с глоба от три хиляди до седем хиляди лева и с обществено порицание.

(2) Деецът не се наказва, ако се докаже истинността на разгласените обстоятелства или на приписаните престъпления.

Чл. 148. (1) За обида:

1. нанесена публично;

2. разпространена чрез печатно произведение или по друг начин;

3. на длъжностно лице или на представител на обществеността при или по повод изпълнение на службата или функцията му и

4. от длъжностно лице или от представител на обществеността при или по повод изпълнение на службата или функцията му,  
наказанието е глоба от три хиляди до десет хиляди лева и обществено порицание.

(2) За клевета, извършена при условията на предходната алинея, както и за клевета, от която са настъпили тежки последици, наказанието е глоба от пет хиляди лева до петнадесет хиляди лева и обществено порицание.

(3) В случаите на ал. 1, точка 1 може да намери приложение ал. 2 на чл. 146.

Чл. 148а. Който разгласи устно, чрез печатни произведения или по друг начин данни, обстоятелства или твърдения за друго, основаващи се на неправомерно придобита информация от архива на Министерството на вътрешните работи, се наказва с глоба от пет хиляди до двадесет хиляди лева.

## 4.2. Други „опасни“ текстове в Наказателния кодекс

Въпросните текстове постулират възможността разследващият журналист да бъде подведен под наказателна отговорност при ежедневното изпълнение на професионалните си задължения. Така например, той може да отговаря за издаване на държавна тайна по смисъла на чл. 357-360 от Наказателния кодекс. В тези текстове законодателят не е ограничил отговорността единствено за хората, на които държавната тайна им е станала известна по служба. Напротив - посочено е, че отговаря всеки, който разгласи сведения

или разпространи секретни документи. Още по-тежки са наказанията, ако това е станало „публично чрез печатно произведение“.

„Рисков“ е текстът на чл. 339 „а“ от НК, според който, със затвор до 3 години се наказва всеки, „който без надлежно разрешение, което се изисква по закон, произвежда, използва, продава или държи специално техническо средство, предназначено за негласно събиране на информация“. Не е ясно дали и при какви случаи репортерският касетофон би могъл да попадне в хипотезата на този член.

### **4.3. Насилие и разследваща журналистика**

Като правило разследващата журналистика винаги е обект на някакви форми на насилие, на опити да ѝ бъде повлияно, да бъде „овладяна“, „манипулирана“. В това отношение българската действителност не прави никакво изключение, а практиката ни изправя пред целия набор от познати форми за оказване на натиск. Все пак главното средство, което използват противниците на журналистическите разкрития са заплахата, която предизвиква защитна автоцензура сред разследващите журналисти. Когато това не помага, се прилагат други форми на психологическо сплашване - използват се телефони, посредници, плашат се семейства на журналисти, въздействие се оказва и върху самите медии. На този род насилие най-чести жертви стават представителите на медиите в по-малките градове, където всички се познават.

Друг прием, който се използва, е политическият натиск, осъществяван пряко чрез „телефонното право“ или чрез използването на по-завоалирани средства за внушение. Не на последно място е възможността от икономическа принуда и натиск върху разследващата журналистика.

Физическата разправа е сравнително рядко срещана форма за „убеждаване“ на особено упоритите търсачи на истината. Сред по-известните казуси през последните години, може да се отбележи

нашумелият случай с журналистка, залята със сярна киселина; друга пък бе пребита с бухалки от бандити; пребит бе и издател на видински вестник; бомба избухна пред дома на главен редактор на свиленградски вестник, малтретиран бе главен редактор на пернишки вестник и т.н.

#### **4.4. Практически съвети към начинаещите журналисти**

По-долу ще се опитаме да резюмираме десетте най-важни правила в сферата на разследващата журналистика, в частност при корупционните разкрития. Те обобщават всекидневния практически опит и не претендират за теоретична дълбочина или пък за енциклопедична изчерпателност. Целта е преди всичко да предпазим начинаещите журналисти от грешки, които биха могли да имат сериозни негативни последици за тяхната професионална реализация.

##### ***1. Информацията трябва да се потвърждава винаги от най-малко два източника, които са независими един от друг.***

*Ако например някой твърди, че зетят на високопоставен държавник е съдружник с шеф на ресторант и това е уличаващо обстоятелство, то трябва да се направи всичко възможно да се научат трите имена, по възможност и ЕГН-то на зетя и да се провери дали наистина има регистрирана подобна фирма. Това може да се направи с повечето от системите като СИЕЛА, АПИС, ДАКСИ, където задават името и вадят фирмите по конкретното име.*

##### ***2. Винаги трябва да се открие страната, която ще бъде засегната от публикацията - лице, фирма, политик.***

*По този начин журналистът ще спечели предимство и ще може да се подготви по-добре за последващия натиск. Разбира се има случаи, в които това не може да стане по обективни причини - засегнатият не е в България, нямате негови координати, информацията е сигурна и е потвърдена от много източници, разследването е върху*

обикновени житейски и проверени факти, разполага се с пълния набор документи, включително и с подписите на тези, които евентуално ще бъдат засегнати и т. н.

### **3. Консултирайте се с юрист, особено когато разследването се прави по документи.**

При разследващата журналистика е много важно умението да се работи със законите. Понякога става подвеждане по един текст, който обаче е във връзка с много други законови текстове или с подзаконовни актове. Затова сериозните медии на Запад разполагат със щатни юристи.

Нерядко се налага да се търси предварителното мнение и на финансист, данъчен специалист, на експерт в областта, в която се прави разследването. Експертните консултации ще ви предпазят от грешки и ще повишат стойността на написаното.

### **4. Избягвайте квалификацията.**

Необходимо е винаги да се излагат фактите и връзките между тях. Хората не са глупави и ще разберат какво им се съобщава, макар и завоалирано. Така например, ако разполагате с информация и документи, които съдържат улики, че даден политик е корумпиран, че незаконно е лобирал за конкретен човек или фирма за дадена приватизационна сделка и има документ за това, е достатъчно тези факти да бъдат публикувани без коментар. Работата на журналиста до голяма степен е свършена с изнасянето на фактите.

### **5. Не се колебайте да използвате псевдоними, когато това е наложително.**

При някои корупционни разследвания е по-добре да се използва псевдоним или материалът да се подписва колективно („екип на вестник ...“). При колективното подписване на статията или нейното подписване от самия вестник, индивидуалният риск намалява, което позволява на отделния журналист да изнесе цялата налична информация. Колективното ангажиране с дадено разкритие създава допълнителни затруднения на онези, които се стремят да сплашват журналистите и да оказват други форми на натиск върху

тях.

**6. Винаги приемайте с особени резерви информацията, получена от и чрез полицаи, оперативни работници, неоторизирани държавни чиновници и потърпевши.**

В огромното мнозинство от случаите те преследват личен интерес или пък изпълняват някаква анонимна за обществото и за журналиста поръчка. Особено бъдете нащрек, когато ви се предоставят документи без подпис и печат. Трябва да знаете, че фабрикуването или манипулирането на документи е съвсем лесно за професионалистите поради лош документооборот и/или безконтролност на тайните структури. Само в последните няколко години има поне три случая, в които представители на медии са погвевдени чрез ползване на подобни материали.

**7. Никога не прибързвайте с публикуването на определено разкритие и подлагайте всяка информация на проверка.**

Много е лесно да попаднете в капан - например, ако източникът се откаже от първоначалните си твърдения, ако разполагате само с част от документите и се разчита на допълнителна информация и т.н. Поради това е задължително да се прилага правило №1, дори в случаи, когато информацията е предоставена от надежден източник.

**8. Когато се прави разследване, желателно е да се сондира мнението на някой висш служител на МВР или магистрат, потвърждаващи информацията или тезата.**

Добре е да разполагате по възможност и с данни, че със случая, който разследвате, вече се занимава полицията или магистратурата - например има предварителна проверка, гражданско-съдебен спор и т.н. Не трябва да се публикуват предположения.

**9. Винаги, когато имате възможност, записвайте изявленията на касетофон, включително и телефонните разговори.**

Очевидно е, че когато разполагате със записи на технически носители, ще сте по-неуязвими пред лицето на закона или от незаконен натиск от страна на засегнати лица.

**10. Не престъпвайте закона под никакъв предлог.**

Не трябва да се влиза например без разрешение в чужд дом при извършване на журналистическо разследване. Когато преди две години журналисти от Ей Би Си направиха разтърсващо разследване за американски супермаркети, в които показаха на видеозапис как продаваното месо се влечи по мръсния под, те бяха проникнали в транжорната, преоблечени като работници. В резултат те бяха осъдени, но не за обиди, клевети или нещо подобно, тъй като бяха прави в констатациите си, а за незаконно проникване в частна собственост. В България това може да стане още по-лесно.

**11. Бъдете чисти пред закона - например редовно си плащайте данъците.**

Иначе много лесно можете да станете обект на проверка и на наказателно преследване, натиск и изнудване за издаване на вашите източници, а в най-лошия случай и да бъдете манипулиран от различни структури. А и който не си плаща данъците няма нужните качества на разследващ журналист, който отстоява обществения интерес.



## 5. Заключение

Проблемът за въздействието, което липсата на достатъчна прозрачност на публичния сектор оказва върху развитието на разследващата журналистика, е комплексен. Очевидно е, че обект на всяко разследване са скрити факти и уличаващи обстоятелства, които не могат да бъдат публично известни, независимо от това, какъв режим на прозрачност или закритост съществува в дадена страна или държавен сектор. Затова сам по себе си режимът на прозрачност няма пряко въздействие върху първоначалния етап на журналистическите разкрития, а именно - изграждането на хипотеза за виновност на съответни лица и откриване на уличаващи обстоятелства.

Негативните последици се проявяват най-вече във фазата, последваща журналистическото разкритие. Те се изразяват в следните типични ситуации:

- отказ от предоставяне на необходимите документи, мотивиран от законите и административните ограничения /различните форми на засекретяване на информацията/;
- кампании по сплашване на неудобните журналисти /когато обект на разследването са лица от различните етажи на властта/;
- липса на всякаква реакция от страна на засегнатите /разобличените в съответните публикации/ лица;
- инертност на компетентните органи, които рядко се самосезират по журналистически материали;
- липса на адекватна реакция от страна на гражданското общество и др.

Горните обстоятелства обясняват до голяма степен и „високата смъртност“ на журналистическите разкрития на корупционни престъпления. Разследващите журналисти са демотивирани с различни средства и обикновено изоставят напипаната следа. Поради това самото разследване често се изчерпва с фазата на хипотезите и/или първоначалните разкрития, които не са достатъчни за разобличаването на корумпираните и за тяхното санкциониране. Сам по себе си този феномен означава, че колкото е по-голямо разминаването между медиите и институциите, толкова повече се

затвърждава тенденцията към израждането на журналистическите разкрития в преследване на бързотечни скандали, респективно към възприемането на тези разкрития от обществеността като до голяма степен самоцелни и неподпътени с достоверни факти.

В по-широкия контекст на участието на медиите в събирането и разпространяването на информация подобна ситуация води до засилване на рефлексивността на журналистиката и нейното маргинализиране спрямо процеса на формулиране на дневния ред на обществото. По-конкретно, тази отрицателна тенденция е маркирана в публичното пространство чрез увеличаване броя на „активните мероприятия“ от страна на действащи или бивши служители на тайните служби и техни началници, злоупотребата на медиите в контекста на междупартийната борба, откровенията сензационализъм и др.

Всичко казано дотук обаче не означава омаловажаване дейността на разследващата журналистика в частност в независимия печат. Не може да се отрече, че особено през последните няколко години разследващата журналистика често е много по-ефективна от компетентните органи. В пресата се изнасят случаи, от които става ясно, че съществува много голяма вероятност от извършено престъпление или закононарушение. Работата на един разследващ журналист всъщност до голяма степен се свежда до това, да сложи пръст в раната, да покаже нещата, фактите, документите, мненията. Тази дейност няма за цел да бъде „истината от последна инстанция“, нито журналистът може да претендира да бъде прокурор или съдник. Други хора могат да я превърнат в резултатна - политиците - чрез механизма на самоочистване от компрометирани държавни служители и изборни лица, полицията - чрез извършване на проверка и евентуално на дознание, следователи и прокурори - чрез разследване и чрез поддържане на обвинение, съдът - чрез издаване на присъда.

И тук се откроява основната закономерност: колкото по-прозрачна е публичната сфера, колкото свободата на достъпа до обществено-значима информация се превръща във всекидневна практика, толкова по-добри са условията за разследващата журналистика и толкова е по-трудно на корумпираните да останат безнаказани.



## ПРИЛОЖЕНИЯ

### Приложение №1

#### от КОНСТИТУЦИЯ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Чл. 5 (1) Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат

(2) Разпоредбите на Конституцията имат непосредствено действие.

(3) Никой не може да бъде осъден за действие или бездействие, което не е било обявено от закона за престъпление към момента на извършването му

(4) Международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат.

(5) Всички нормативни актове се публикуват. Те влизат в сила три дни след обнародването им, освен когато в тях е определен друг срок.

...

Чл. 7 Държавата отговаря за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица.

...

Чл. 39 (1) Всеки има право да изразява мнение и да го разпространява чрез слово - писмено или устно, чрез звук, изображение или по друг начин.

(2) Това право не може да се използва за накарняване на правата и доброто име на другото и за призоваване към насилствена промяна на конституционно установения ред, към извършване на престъпления, към разпадане на вражда или към насилие над личността.

Чл.40 (1) Печатът и другите средства за масова информация са

свободни и не подлежат на цензура.

(2) Спирането и конфискацията на печатно произведение или на друг носител на информация се допускат само въз основа на акт на съдебната власт, когато се накърняват добрите нрави или се съдържат призови за насилствена промяна на конституционно установения ред, за извършване на престъпление или за насилие над личността. Ако в срок от 24 часа не последва конфискация, спирането преустановява действието си.

Чл. 41 (1) Всеки има право да търси, получава и разпространява информация. Осъществяването на това право не може да бъде насочено срещу правата и доброто име на другите граждани, както и срещу националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала.

(2) Гражданите имат право на информация от държавен орган или учреждение по въпроси, които представляват за тях законен интерес, ако информацията не е държавна или друга защитена от закона тайна или не засяга чужди права.

## **от НАКАЗАТЕЛНИЯ КОДЕКС**

Глава втора

Престъпления против личността

Раздел VI

Издаване на чужда тайна

Чл. 145. (1) Който противозаконно открие чужда тайна, опасна за доброто име на някого, която му е поверена или му е станала известна във връзка с неговото занятие, се наказва с лишаване от свобода до една година или с глоба до пет лева.

(2) Който разгласи тайната на осиновяване с намерение да причини вредни последици на осиновения, на осиновителя или на семейството им, се наказва с лишаване от свобода до шест месеца или с поправителен труд, а когато от деянието са настъпили тежки последици - с лишаване от свобода до една година.

Чл. 145а.(1) Който използва информация, събрана чрез използване на специални разузнавателни средства, извън нейното предназначение за опазване на националната сигурност или за целите на наказателното производство, се наказва с лишаване от свобода до три години и глоба до петстотин лева.

(2) Когато деянието е извършено от длъжностно лице, което е придобило информацията или тя му е станала известна в кръга на неговата служба, наказанието е лишаване от свобода от една до пет години и глоба до пет хиляди лева.

(3) В случаите по предходната алинея съдът може да постанови лишаване от права по чл. 37, ал. 1, точки 6 и 7.

## Раздел VII

### Обида и клевета

Чл. 146. (1) Който каже или извърши нещо унижително за честта или достойнството на друго в негово присъствие, се наказва за обида с глоба от хиляда до три хиляди лева. В този случай съдът може да наложи и наказание обществено порицание.

(2) Ако обиденият е отвърнал веднага с обида, съдът може да освободи и двамата от наказание.

Чл. 147. (1) Който разгласи позорно обстоятелство за друго или му припише престъпление, се наказва за клевета с глоба от три хиляди до седем хиляди лева и с обществено порицание.

(2) Деецът не се наказва, ако се докаже истинността на разгласените обстоятелства или на приписаните престъпления.

Чл. 148. (1) За обида:

1. нанесена публично;
2. разпространена чрез печатно произведение или по друг начин;
3. на длъжностно лице или на представител на обществеността при или по повод изпълнение на службата или функцията му **и**
4. от длъжностно лице или от представител на обществеността при или по повод изпълнение на службата или функцията му, наказанието е глоба от три хиляди до десет хиляди лева и обществено порицание.

(2) За клевета, извършена при условията на предходната алинея, както и за клевета, от която са настъпили тежки последици,

наказанието е глоба от пет хиляди лева до петнадесет хиляди лева и обществено порицание.

(3) В случаите на ал. 1, точка 1 може да намери приложение ал. 2 на чл. 146.

Чл. 148а. Който разгласи устно, чрез печатни произведения или по друг начин данни, обстоятелства или твърдения за друго, основаващи се на неправомерно придобита информация от архива на Министерството на вътрешните работи, се наказва с глоба от пет хиляди до двадесет хиляди лева.

## Глава трета

Престъпления против правата на гражданите

### Раздел IV

Нарушаване неприкосновеността на жилище, помещение или превозно средство

чл. 170 (1) Който влезе в чуждо жилище, като употреби за това сила, заплашване, хитрост, ловкост, злоупотреба с власт или специални технически средства, се наказва с лишаване от свобода до три години или с поправителен труд до шест месеца.

(2) Ако деянието по предходната алинея е извършено нощем или от въоръжено лице, или от две или повече лица, наказанието е лишаване от свобода от 1 до 5 години.

### Раздел V

Нарушаване неприкосновеността на кореспонденцията

чл. 171 (1) Който противозаконно:

1. отвори, подправи, скрие или унищожи чуждо писмо, телеграма, запечатани книжа или други подобни.

2. вземе чуждо, макар и отворено писмо или телеграма с цел да узнае за тяхното съдържание или пък със същата цел предаде другиму чуждо писмо или телеграма, се наказва с лишаване от

свобода до 1 година или с глоба до 5 лева

...

(3) Който чрез използване на специални технически средства противозаконно узнае неадресирано до него съобщение, предадено по телефон, телеграф или по друго далекосъобщително средство, се наказва с лишаване от свобода до 2 години

Глава осма

Престъпления против дейността на държавни органи и обществени организации

Раздел II

Престъпления по служба

чл. 284 (1) Длъжностно лице, което във вреда на държавата, на предприятие, организация или на частно лице съобщи другиму или обнародва сведения, които са му поверени или достъпни по служба и за които знае, че представляват служебна тайна, се наказва с лишаване от свобода до две години или с поправителен труд

(2) Наказанието за деяние по предходната алинея се налага и на недлъжностно лице, работещо в държавно учреждение, предприятие или обществена организация, на което във връзка с работата са му станали известни сведения, представляващи служебна тайна.

Раздел III

Престъпления против правосъдието

чл. 290 (1) Който пред съд или пред друг надлежен орган на властта като свидетел устно или писмено съзнателно потвърди неистина или затаи истина, се наказва за лъжесвидетелстване с лишаване от свобода до 5 години.

Глава единадесета

Общопасни престъпления



## Раздел I

**Чл. 339 „а“** (1) Който без надлежно разрешение, което се изисква по закон, произвежда, използва, продава или държи специално техническо средство, предназначено за негласно събиране на информация, се наказва с лишаване от свобода до 3 години

(2) Специалното техническо средство се отнема в полза на държавата

## Глава дванадесета

Престъпления против отбранителната способност на републиката

## Раздел I

Престъпления против държавната тайна

Чл. 357 (1) Който разгласи сведения, съставляващи държавна тайна, които са му били поверени или са му станали известни по служба или работа, както и този, който разгласи такива сведения, като съзнава, че от това може да последват вреди за интересите на Република България, ако не подлежи на по-тежко наказание, се наказва с лишаване от свобода до 5 години.

(2) Ако от деянието са настъпили или могат да настъпят особено тежки последици за сигурността на държавата, наказанието е лишаване от свобода от 3 до 10 години

Чл. 357 „а“ (1) Който разгласи сведения или разпространи документи или други информационни носители на сведения, свързани с дейността на службите за сигурност и полицията по привличане на щатни и извънщатни секретни сътрудници, както и с дейността на тези сътрудници, се наказва с лишаване от свобода до 3 години.

(2) Когато деянието по предходната алинея е извършено:

1. публично или чрез печатно произведение;

2. от длъжностно лице или срещу длъжностно лице или когато от това са настъпили тежки последици, наказанието с лишаване от свобода до 6 години.

(3) Който притежава документи или други информационни носители на сведения по ал.1 и не ги представи на оправомощените органи, се наказва с лишаване от свобода до 3 години.

...

(5) Не се наказва лице, което в едномесечен срок от получаването на документи или други информационни носители на сведения по ал. 1 съобщи за това и ги предаде на оправомощените органи.

...

чл. 359 Който стане причина да бъде разкрита държавна тайна по непредпазливост, се наказва с лишаване от свобода до две години или с поправителен труд.

...

Чл. 360 Който разгласи сведения от военно, стопанско или друго естество, които не са държавна тайна, но чието разгласяване е забранено със закон, заповед или друго административно разпореждане, се наказва с лишаване от свобода до 1 година или с поправителен труд.

## **от НАКАЗАТЕЛНО-ПРОЦЕСУАЛНИЯ КОДЕКС**

Свидетелски показания

Предмет на свидетелските показания

Чл. 92. Със свидетелски показания могат да се установяват всички факти, които свидетелят е възприел и които допринасят за изясняване на обстоятелствата по делото.

Лица, които не могат да бъдат свидетели

Чл. 93. (1) Не могат да бъдат свидетели лицата, които са участвували в същото наказателно производство в друго процесуално качество, освен:

1. обвиняемият, спрямо когото производството е прекратено или завършено с влязла в сила присъда;
2. частният обвинител, гражданският ищец, гражданският ответник;
3. поемните лица.

(2) Не могат да бъдат свидетели и лицата, които поради физически или психически недостатъци не са способни да възприемат правилно фактите, имащи значение за делото, или да дават достоверни показания за тях.

Лица, които могат да откажат да свидетелствуват

Чл. 94. Съпругът, възходящите, низходящите, братята и сестрите на обвиняемия могат да откажат да свидетелствуват.

Задължения на свидетеля

Чл. 95. (1) Свидетелят е длъжен: да се яви пред съответния орган, когато бъде призван; да изложи всичко, което знае по делото, и да отговаря на поставените му въпроси, както и да остане на разположение на органа, който го е призвал, докато това е необходимо.

(2) Свидетел, който не може да се яви поради болест или инвалидност, може да бъде разпитан там, където се намира.

(3) Свидетел, който не се яви на определеното място и време да даде показания, се наказва с глоба до сто лева и се довежда принудително за разпит. Ако в седемдневен срок от съобщението за наложената глоба свидетелят посочи уважителни причини за неявяването си, глобата и принудителното довеждане се отменят.

Обстоятелства, по които свидетелят не е длъжен да дава показания или не може да бъде разпитван

Чл. 96. (1) Свидетелят не е длъжен да дава показания по въпроси, отговорите на които биха уличили в извършване на престъпление него, неговите възходящи, низходящи, братя, сестри или съпруг.

(2) Свидетелят не може да бъде разпитван относно обстоятелствата, които са му били поверени като защитник или повереник.

Права на свидетеля

Чл. 97. Свидетелят има следните права: да си служи с бележки за цифри, дати и др., които се намират у него и се отнасят до неговите показания; да получи възнаграждение за загубения работен ден и да му бъдат заплатени разноските, които е направил, както и да иска отмяна на актовете, които накърняват неговите права и законни интереси.

Защита на свидетеля

Чл. 97а.(1) Органите на досъдебното производство, съдията-докладчик или съдът по искане на свидетеля или с негово съгласие вземат мерки за неговата защита, когато са налице достатъчно

основания да се предполага, че в резултат на свидетелстването е възникнала или може да възникне реална опасност за живота, здравето или имота на свидетеля, на неговите възходящи, низходящи, братя, сестри, съпруг или лица, с които се намира в особено близки отношения.

(2) Защитата на свидетеля се осъществява чрез:

1. запазване в тайна на неговата самоличност;
2. осигуряване на охрана.

(3) Мярката осигуряване на охрана по отношение на възходящи, низходящи, братя, сестри, съпруг или лица, с които свидетелят се намира в особено близки отношения, се взема с тяхното съгласие или със съгласие на законните им представители.

(4) В акта на съответния орган за защита на свидетел по ал. 2, т. 1 се посочва : органът, който го издава; датата; данните за самоличността и идентификационният номер на лицето; видът на взетите мерки и обстоятелствата, които налагат това; подписите на органа и на лицето. Актът, документите и вещите, предадени или иззети от такъв свидетел, се съхраняват по специален ред, определен от министъра на правосъдието и правната евроинтеграция.

(5) Преписи от протоколите за разпит на свидетеля без неговия подпис се предявяват незабавно на обвиняемия и на неговия защитник, а в съдебното производство - на страните, които писмено могат да поставят въпроси на свидетеля.

(6) Органите на досъдебното производство и съдът разпитват тайно свидетеля и вземат мерки за запазване на неговата самоличност в тайна.

(7) Непосредствен достъп до защитения свидетел имат съответните органи на досъдебното производство и съдът, а защитникът и повереникът - ако свидетелят е посочен от тях.

(8) Мерките за защита на свидетеля се отменят по молба на лицето, по отношение на което са взети, или при отпадане на необходимостта от прилагането им с акт на органа по ал. 1.

Разпит на свидетеля

Чл. 98. (1) Преди разпита се установява самоличността на свидетеля и в какви отношения се намира с обвиняемия и с другите участници

в производството. В случаите по чл. 97а, ал. 2, точка 1 на свидетеля се определя идентификационен номер, който се вписва в протокола вместо данните за самоличността.

(2) Органът, който извършва разпита, поканва свидетеля да даде добросъвестно показания и го предупреждава за отговорността, която носи пред закона, ако откаже да направи това, даде неистински показания или премълчи някои обстоятелства.

(3) Свидетелят дава обещание, че добросъвестно и точно ще изложи всичко, което знае по делото.

(4) На лицата, посочени в чл. 94, се разяснява правото им да се откажат да свидетелствуват.

(5) Свидетелят излага във форма на свободен разказ всичко, което му е известно по делото.

(6) При съществено противоречие между показанията на свидетелите може да се извърши очна ставка, освен в случаите по чл. 97а.

(7) Разпоредбите на чл. 87, ал. 1, 88, ал. 4 и 5 и 90 се прилагат съответно и при разпита на свидетеля.

## ВРЪЧВАНЕ НА ПРИЗОВКИ, СЪОБЩЕНИЯ И КНИЖА. СРОКОВЕ И РАЗНОСКИ

### Раздел I

#### Връчване на призовки, съобщения и книга

Органи и лица, чрез които се връчват призовките, съобщенията и книгата

Чл. 158. (1) Връчването на призовки, съобщения и книга се извършва от служител при съответния съд, орган на досъдебното производство, община или кметство.

(2) Когато връчването не може да стане съгласно с предходната алинея, то се извършва чрез органите на Министерството на вътрешните работи.

(3) Връчването на военнослужещи става чрез съответното поделение или учреждение.

(4) На служители и работници връчването може да стане чрез работодателя.

(5) Връчването на малолетни става чрез техните законни представители.

(6) На лишените от свобода и на задържаните под стража връчването става чрез съответните учреждения.

(7) На физически и юридически лица, както и на учреждения, които се намират в чужбина, връчването става съгласно договора за правна помощ със съответната държава, а когато няма договор - чрез Министерството на външните работи.

(8) В бързи случаи призоваването може да става по телефона, телекса, факса или с телеграма. Призоваването по телефона и факса се удостоверява писмено от длъжностното лице, което го е извършило, призоваването с телеграма - с известие за доставянето ѝ, а по телекса - с писменото потвърждаване за получено съобщение.

(9) Присъствието на свидетелите по чл. 97а се осигурява от прокурора.

Съдържание на призовката и на съобщението

Чл. 159. (1) В призовката се посочват: наименованието на учреждениято, което я изпраща, номерът на делото и годината на образуването му; името и адресът на призованото лице; качеството, в което то се призовава; мястото, датата и часът, в който се призовава, и последиците от неявяването.

(2) В съобщението се посочва процесуалното действие, което е извършено или което лицето следва да извърши.

(3) Призовките и съобщенията се подписват от съответното длъжностно лице.

Връчване на призовките, съобщенията и книгата

Чл. 160. (1) Призовките, съобщенията и книгата се връчват срещу разписка, подписана от лицето, за което са предназначени.

(2) Когато лицето отсъствува, те се връчват на пълнолетен член на семейството му, а ако няма пълнолетен член на семейството - на домоуправителя, домоначалника или портиера, както и на съквартирант или съсед, когато поеме задължение да ги предаде.

(3) Ако получателят или лицето по предходната алинея не може или

откаже да подпише, връчителят прави бележка за това в присъствието поне на едно лице, което се подписва.

(4) На учреждение или юридическо лице връчването става срещу подпис на длъжностното лице, натоварено да приема книжа.

(5) Лицето, чрез което става връчването, подписва разписка със задължение да предаде призовката, съобщението или книгата на лицето, за което са предназначени.

(6) Връчителят отбелязва в разписката името и адреса на лицето, чрез което става връчването, и отношението му с лицето, на което трябва да бъдат връчени призовката, съобщението или книгата.

#### Разписка за връчване

Чл. 161. (1) Длъжностното лице, извършило връчването, връща своевременно разписката, която се прилага към делото.

(2) В разписката се отбелязват датата на връчването и името и длъжността на лицето, което е извършило връчването.

#### Отговорност за неизпълнение на задълженията по връчването

Чл. 162. (1) Длъжностното лице, което наруши задълженията си по връчването, се наказва с глоба до сто лева.

(2) Същото наказание се налага и на лицето по чл. 160, ал. 2 и 4, което не изпълни задълженията си по връчването.

#### Образуване и провеждане на предварително производство

##### Условия за образуване на предварително производство

Чл. 186. (1) Предварително производство се образува, когато са налице законен повод и достатъчно данни за извършено престъпление.

(2) Предварително производство може да се образува и когато се налага извършване на неотложни следствени действия.

##### Законни поводи

Чл. 187. Законни поводи за образуване на предварително производство са:

1. съобщения до прокурора или следователя за извършено

престъпление;

2. статии, бележки и писма за извършено престъпление, публикувани в печата;

3. лично явяване на дееца пред прокурора или следователя с признание за извършено престъпление;

4. непосредствено разкриване от прокурора или следователя на признаци за извършено престъпление.

Съобщение за извършено престъпление

Чл. 188. (1) Съобщението за извършено престъпление трябва да съдържа данни за лицето, от което изхожда. Анонимните съобщения не са законен повод за образуване на предварително производство.

(2) Съобщенията могат да бъдат устни или писмени. Писмените съобщения могат да бъдат законен повод за образуване на предварително производство само ако са подписани. За устните съобщения се съставя протокол, който се подписва от заявителя и от органа, който ги приема.

Лично явяване на дееца

Чл. 189. При личното явяване на дееца прокурорът или следователят установява самоличността му и съставя протокол, в който се излага подробно направеното признание. Протоколът се подписва от явилите се и от органа, пред който е направено признанието.

Достатъчно данни за образуване на предварително производство

Чл. 190. (1) „Достатъчно данни“ за образуване на предварително производство са налице, когато може да се направи основателно предположение, че е извършено престъпление.

(2) За образуване на предварително производство не са нужни данни, от които могат да се направят изводи относно лицата, извършили престъплението, или относно приложимия наказателен закон.

Предварителна проверка

Чл. 191. (1) Когато липсват достатъчно данни за образуване на



предварително производство и не се налагат неотложни следствени действия, следователите, съответните органи на Министерството на вътрешните работи и други административни органи в случаите, предвидени в закона, извършват предварителна проверка, за което уведомяват прокурора. Предварителна проверка може да се извърши и по разпореждане на прокурора. Във всички случаи съответните органи извършват проверката под надзора и ръководството на прокурора, като са длъжни да го информират за получените резултати в определен от него срок.

(2) При предварителна проверка не се допуска извършване на следствени действия, предвидени в този кодекс освен оглед на местопроизшествието и свързаните с него претърсване и изземване и разпит на очевидци, когато незабавното им извършване е единствената възможност за събиране и запазване на доказателствата. За тези действия следователят уведомява незабавно прокурора.

(3) При предварителна проверка съответните органи на Министерството на вътрешните работи могат да изготвят кинозаписи, видеозаписи, звукозаписи и фотоснимки, включително на набелязани предмети, съобразно чл. 111, ал. 2 и 3, 111а, 111б, 111в, 113 и 113а.

(4) Забранява се разгласяването на обстоятелството, че започва извършването на предварителна проверка.

Органи, компетентни да образуват предварително производство  
Чл. 192. (1) Предварителното производство се образува от прокурора.

(2) Предварително производство може да образува и следователят, за което уведомява незабавно прокурора.

(3) Когато предварителното производство трябва да се извърши от друг следовател, а се налагат неотложни следствени действия, следователят образува предварително производство, за което уведомява незабавно прокурора.

Предварително производство срещу неизвестен извършител

Чл. 192а. (1) Когато се образува предварително производство срещу

неизвестен извършител, наред с действията по разследването, които трябва да се извършат, прокурорът или следователят възлагат на съответните органи на Министерството на вътрешните работи издирването на извършителя на престъплението.

(2) В случаите по предходната алинея, когато съответните органи на Министерството на вътрешните работи преценят, че са събрани достатъчно данни, уличаващи определено лице в извършване на престъпление, предават събраните материали на следователя.

Особени правила за разглеждане на дела за престъпления от общ характер, по които не се провежда предварително производство  
Органи на полицейското производство

Чл. 408а. Органи на полицейското производство са дознателите.

Дела, по които се провежда полицейско производство

Чл. 408б. (1) Полицейско производство се провежда по дела, по които предварителното производство не е задължително.

(2) Бързо полицейско производство се провежда, когато:

1. лицето е заварено при извършване на престъплението или е заловено непосредствено след извършването му;
2. върху тялото или дрехите на лицето има явни следи от престъплението;
3. лицето се е явило лично пред съответните органи на Министерството на вътрешните работи, следователя или прокурора с признание за извършеното престъпление.

(3) Извън случаите по ал. 2 се провежда дознание.

Правомощия на дознателите

Чл. 409.(1) При полицейското производство не се съставя акт за образуване на производството, не се повдига обвинение по реда на чл. 207 и не се предявяват събраните материали по реда на чл. 214. Производството се счита за започнало от съставянето на акта за първото действие по разследването.

(2) За започване на полицейското производство незабавно се уведомява прокурорът, освен ако производството е започнало по негово разпореждане. Когато това се налага за разкриване на

обективната истина, прокурорът може да преобразува бързото полицейско производство в дознание или полицейското производство - в предварително производство.

(3) Дознателите са длъжни да разяснят на уличения в какво е уличен, предвидената отговорност, правото му да откаже да даде обяснения, както и да му осигурят възможност да се свърже със защитник. Те не могат да извършват никакви действия по разследването, докато не изпълнят това си задължение.

(4) По отношение на уличения вземането на мярка за неотклонение не е задължително, освен в случаите по чл. 153, ал. 1.

(5) При разследването дознателите използват всички способности за събиране и проверка на доказателствата по чл. 116.

#### Права на уличения

Чл. 410. (1) Наказателното преследване срещу уличения се счита за започнало, след като лицето е разпитано в това му качество или по отношение на него са предприети мерки на процесуална принуда, освидетелстване, претърсване или изземване.

(2) Уличеният има право на защита съобразно нормите на този кодекс.

#### Срок за извършване на полицейското производство

Чл. 410а. (1) В случаите по чл. 408б, ал. 2 дознателят приключва разследването в седемдневен срок и изпраща делото на прокурора.

(2) Дознателят приключва дознанието в едномесечен срок и изпраща с мнение делото на прокурора. В случаите на фактическа и правна сложност прокурорът може да продължи срока с още един месец.

#### Действия на прокурора след приключване на полицейското производство

Чл. 411. (1) Прокурорът се запознава с материалите на полицейското производство, с възраженията и с исканията на уличения и на неговия защитник. Той се произнася, като:

1. повдига обвинение с обвинителен акт и внася делото в съда;
2. внася делото в съда с предложение за освобождаване от

наказателна отговорност с налагане на административно наказание при условията на чл. 414а или със споразумение при условията на чл. 414ж;

3. връща делото на дознателя за събиране на нови данни или за отстраняване на нарушения по чл. 409, ал. 3. В тези случаи прокурорът определя срок за извършване на действията, който за дознанието не може да бъде по-дълъг от две седмици, а за бързото полицейско производство - от седем дни;

4. изпраща делото на съответния първоинстанционен съд с постановление за прекратяване на наказателното производство за произнасяне по реда на чл. 237;

5. спира наказателното производство в случаите по чл. 22 и 22а;

6. разпорежда извършването на дознание, когато не са налице основанията на чл. 408б, ал. 2 или когато това се налага за разкриване на обективната истина;

7. образува предварително производство в случаите по чл. 171, ал. 1 или преобразува полицейското производство в предварително производство, когато с това ще се улесни разкриването на обективната истина.

(2) По бързото полицейско производство прокурорът се произнася незабавно след получаване на делото. При внасяне на обвинителен акт прокурорът може да задържи уличения за срок до седемдесет и два часа, за да осигури явяването му пред съда.

(3) По дознанието прокурорът се произнася в срок до един месец от получаване на делото.

#### Правомощия на съдията-докладчик

Чл. 412. (1) В случаите по чл. 411, ал. 1, т. 1 съдията-докладчик:

1. връща делото на прокурора, когато обвинителният акт не отговаря на изискванията на чл. 235, когато са допуснати нарушения по чл. 409, ал. 3 или когато предварителното производство е било задължително при условията на чл. 171, ал. 1;

2. прекратява наказателното производство в случаите и по реда на чл. 247;

3. спира наказателното производство в случаите и по реда на чл. 248;

4. насрочва делото за разглеждане.

(2) Когато разследването е извършено по реда на чл. 408б, ал. 2, съдът разглежда делото в деня на постъпването му, а ако подсъдимият направи искане да организира защитата си в тридневен срок. В тези случаи съдията-докладчик разпорежда на дознателя да връчи незабавно препис от обвинителния акт на подсъдимия и да осигури явяването му, както и явяването на свидетелите и експертите в съдебно заседание.

(3) Когато по делото е проведено дознание, съдът разглежда делото в едномесечен срок от постъпването му.

(4) В случаите по чл. 411, ал. 1, т. 2 съдията-докладчик насрочва делото по реда на чл. 414б или чл. 414з, ал. 2.

Разглеждане на делото в първата инстанция

Чл. 413. (1) Съдията-докладчик или съдът в съдебно заседание може да потвърди, измени или отмени мярката за неотклонение, взета на полицейското производство, или да вземе мярка за неотклонение, ако такава не е била взета.

(2) В случаите по чл. 408б, ал. 2 съдът постановява присъдата заедно с мотивите, а когато делото представлява фактическа и правна сложност, мотивите могат да бъдат изготвени и след обявяването на присъдата, но не по-късно от седем дни.

Срок за подаване на жалбата и протеста

Чл. 413а. В случаите по чл. 413, ал. 2 жалбата или протестът се подават в седемдневен срок от обявяването на присъдата, а когато изготвянето на мотивите е отложено - в петнадесетдневен срок.

Прилагане на общите правила

Чл. 414. Доколкото за производството по този раздел няма особени правила, прилагат се общите правила и правилата за предварителното производство. Разпоредбите, които се отнасят до обвиняемия, се прилагат и за уличения.

## **от ЗАКОН ЗА ЗАДЪЛЖЕНИЯТА И ДОГОВОРИТЕ**

Непозволено увреждане

Чл. 45 (1) Всеки е длъжен да поправи вредите, които виновно е причинил другиму.

(2) Във всички случаи на непозволено увреждане вината се предполага до доказване на противното.

...

Чл.49. този, който е възложил на друго лице някаква работа, отговаря за вредите, причинени от него при или по повод изпълнението на тази работа.

...

Чл. 51 Обезщетение се дължи за всички вреди, които са пряка и непосредствена последица от увреждането.

...

Чл.52 Обезщетението за неимуществени вреди се определя от съда по справедливост.

## Приложение №2

### СЪВЕТ НА ЕВРОПА

#### КОМИТЕТ НА МИНИСТРИТЕ

Препоръка № R (2000) 7

на Комитета на министрите на страните-членки относно правото на журналистите да не разкриват своите източници на информация

/Приета от Комитета на министрите на 8 март 2000 г. на 701-та сесия на техните заместници/

Комитетът на министрите, по силата на член 15 „б“ от Устава на Съвета на Европа,

- Считайки, че целта на Съвета на Европа е постигането на по-голямо единство между неговите членове за защитата и осъществяването на идеалите и принципите, които са част от тяхното общо наследство;

- позовавайки се на ангажираността на страните-членки в подкрепа на фундаменталното право на свободата на мнението, гарантирано от Член 10 от Конвенцията за защита на човешките права и основните свободи;

- потвърждавайки, че правото на свобода на мнението и информацията е една от най-важните основи на демократичното общество и базисно условие за неговия напредък, за развитието на всеки човек , намерило израз в Декларацията за свободата на мнението и информацията от 1982 г.;

- потвърждавайки нуждата демократичните общества да гарантират адекватни средства за развитието на свободни, независими и плуралистични медии;

- признавайки, че свободното и безпрепятствено упражняване на журналистическата професия е част от правото на свободата на мнението и фундаментално условие за правото на

обществеността да бъде информирано по въпросите от обществено значение;

- убедени, че защитата на журналистическите източници на информация съставя основно условие за свободата на журналистическата дейност, както и за свободата на медиите;

- припомняйки че много журналисти са записали в професионалните си кодекси своето задължение да не разкриват източниците на информация, в случай че им е предоставена конфиденциално;

- припомняйки, че защитата на журналистите и на техните източници е част от правната система на някои държави-членки;

- напомняйки също, че упражняването от страна на журналистите на тяхното право да не разгласяват техните източници на информация, се съчетава със задълженията и отговорностите, описани в Член 10 от Конвенцията за защита на човешките права и основните свободи;

- имайки предвид решението на Европейския парламент от 1974 г. относно тайната на журналистическите източници и правото на държавните служители да предоставят информация;

- имайки предвид Решение №2 относно журналистическите свободи и човешките права на Четвъртата европейска конференция на министрите по политиката на масмедията, състояла се в Прага през декември 1994 г. и Препоръка №R /96/ 4 за защита на журналистите в случаите на конфликт и напрежение, препоръчва на страните-членки:

1. Да въведат в своето вътрешно законодателство и практика принципите, изложени в приложението на настоящата Препоръка,

2. Да разпространяват широко настоящата Препоръка и приложените към нея принципи, когато е наложително и чрез превод, и

3. Да ги представят в частност на вниманието на държавните власти, полицейските власти и съдебната власт, както и да ги разпространят сред журналистите, медиите и техните професионални организации.

### **Приложение към Препоръката**



Принципи, засягащи правото на журналистите да не разкриват източниците на информация

## Дефиниции

За целите на тази Препоръка:

а/ Терминът „журналист“ означава всяко физическо или юридическо лице, което редовно или професионално е ангажирано със събирането и разпространяването на информация за обществото чрез всички средства за масово осведомяване.

б/ Терминът „информация“ означава всяко съобщаване на факт, мнение или идея под формата на текст, звук и/или картина.

в/ Терминът „източник“ означава всеки индивид, който съобщава информация на журналиста.

г/ Терминът „информация, идентифицираща източника“ означава, доколкото това води до идентифициране на източника:

1. името и личните данни, както и гласът или образът на източника на информация;
2. фактическите обстоятелства, при които журналистът получава информация от източника;
3. непубликуваното съдържание на информацията, предоставена на журналиста от източника;
4. личните данни за журналистите и техните работодатели, които са свързани с тяхната професионална дейност.

### **Принцип 1 /Правото на журналистите да запазват анонимността на източниците си/**

Втрешното право и практиката в страните-членки трябва да гарантират по очевиден и ясен начин защитата на правото на журналистите да не разкриват информация, чрез която се

идентифицира източника им в съответствие с Член 10 на Конвенцията за защитата правата на човека и основните свободи (по-нататък в текста - Конвенцията), както и принципът, формулиран тук, които трябва да се считат за минималния стандарт при защита на това право.

### **Принцип 2 (Правото на други лица да запазват анонимността на източника си)**

Други лица, които, посредством професионалните си връзки с журналисти, придобиват познания или информация, идентифициращи своя източник, посредством събирането, редактирането или разпространението на тази информация, трябва също така да бъдат защитени в съответствие с принципите, формулирани тук.

### **Принцип 3 /Ограничаване правото на анонимността на източника/**

а/ Правото на журналистите да не разкриват информация, идентифицираща нейния източник, не трябва да бъде ограничавано, освен в случаите, упоменати в Член 10, параграф 2 на Конвенцията. При определянето дали необходимостта от разкриването на източника, с което се засяга законен интерес в съответствие с Член 10, параграф 2 на Конвенцията, изисква ограничаването на обществения интерес подобна информация да не бъде предоставяна, компетентните органи на страните-членки трябва да обръщат особено внимание на важноста на правото на анонимност на източника, както и предимството на това право, което се дава при разглеждане на правни казуси от Европейския съд за човешки права; те могат да наредят предоставянето на такава информация единствено в случаите, когато в съответствие с параграф „б“ съществува по-висш обществен интерес и ако обстоятелствата са достатъчно жизненоважни и сериозни по своя характер.

б/ Разкриването на информация, идентифицираща източника, не трябва да се счита за необходимо, освен ако убедително не

бъде установено следното:

i/ не съществуват алтернативни на разкриването на информацията мерки, или те вече са били изчерпани от лицата или публичните власти, които настояват за подобно разкриване;

ii/ законният интерес от разкриването явно надделява над обществения интерес от запазване анонимността, като в тези случаи се отчита, че:

- бъде категорично доказана необходимостта от разкриването;

- обстоятелствата са достатъчно жизненоважни и сериозни по своя характер;

- нуждата от разкриването се окачестви като наложителна обществена необходимост, и

- страните-членки разполагат с определено дискреционно право да направят оценка и да вземат решение относно подобна необходимост, като същевременно това право съответства на надзора на Европейския съд за човешки права.

В/ Горните изисквания трябва да бъдат спазени на всички стадии на съдебната процедура, на които се прави позоваване на правото на анонимност на източника.

#### **Принцип 4 (Алтернативни на журналистическите източници доказателства)**

В рамките на съдебно разследване срещу журналист по обвинение в накърняване честта и репутацията на дадено лице, властите трябва да вземат предвид, с оглед установяването на истината и на обвинението, всичките доказателства, които са им предоставени в съответствие с националния процесуален кодекс и с тази цел могат и да не изискват разкриването на информация от страна на журналиста, която идентифицира източника.

#### **Принцип 5 (Условията, касаещи разкриването)**

a/ Искането за издаване на постановление или разпореждане за предприемане на необходимо действие от страна на компетентните власти, насочени към разкриване на информацията,

идентифицираща източника, трябва да бъдат внасяни единствено от лицата или публичните власти, които имат пряк законен интерес от разкритието.

б/ Журналистите трябва да бъдат информирани от компетентните власти за правото им да не разкриват информацията, идентифицираща източника, както и за ограниченията на това право преди да бъде поискано разкриване на източника.

в/ На журналистите могат да бъдат налагани санкции за отказ от разкриване на информация, идентифицираща източник, единствено от съдебните власти в рамките на съдебно разследване, което позволява изслушване мотивите на засегнатите журналисти в съответствие с Член 6 от Конвенцията.

г/ Журналистите трябва да имат правото наложената им санкция поради отказ да се разкрие информацията им, която би идентифицирала източника, да бъде разгледана от друга съдебна инстанция.

д/ В случаите, когато журналистите отговарят на искане или заповед за предоставяне на информация, идентифицираща източника, компетентните органи следва да проучат възможността от прилагане на мерки за ограничаване размерите на разкритието, като например изключат публиката от процедурата на разкриване, в съответствие с Член 6 на Конвенцията, като по такъв начин зачетат конфиденциалността на подобно разкриване.

### **Принцип 6 (Подслушване на комуникации, наблюдение и разпоредени от съда обиск и конфискация)**

а/ Следните мерки не би трябвало да се прилагат, ако тяхната цел е да бъде нарушено правото на журналистите, дефинирано с настоящите принципи, да не разкриват информация, идентифицираща източника:

i/ разпореждания и действия по подслушване на комуникация или прихващане на кореспонденция на журналисти

или на техните работодатели,

ii/ разпореждания и действия за наблюдение спрямо журналисти, техните контакти или работодатели, или

iii/ разпореждания и действия по издирване или арест на частна или бизнес собственост, принадлежности или кореспонденция на журналисти или на техни работодатели или техни лични данни, свързани с тяхната професионална дейност.

b/ В случаите, когато информацията, идентифицираща източника, е получена правомерно от полицията или съдебните власти чрез гореуказаните действия, въпреки че това може и да не е била целта на тези действия, трябва да се предприемат мерки за недопускане на по-нататъшното използване на тази информация в качеството ѝ на доказателство пред съда, освен в случай, че разкриването ѝ бъде оправдано в съответствие с Принцип 3.

### **Принцип 7 (Защита срещу самообвиняване)**

Формулираните тук принципи не трябва по никакъв начин да ограничават националните закони срещу защита при самообвиняване при криминални разследвания; доколкото подобни закони се прилагат, журналистите би следвало да се ползват с подобна защита с оглед разкриването на информацията, идентифицираща източника.

## Обяснителен меморандум

Към Препоръка № R (2000) 7 относно правото на журналистите да запазват тайната на своите източници на информация

### I. Въведение

1. На Четвъртата министерска конференция по политиката на масмедииите, състояла се в Прага през декември 1994 г., участващите министри се споразумяха относно Принцип 3 /d/ от Резолюция № 2 относно журналистическите свободи и човешките права, че „защитата на тайната на източниците, използвани от журналистите, има ключово значение, за да могат журналистите да вършат своята дейност и да допринасят за поддържането и развитието на истинска демокрация. В съответствие с това, те поканиха Комитета на министрите на Съвета на Европа да проучи националното и международното законодателство и практика, отнасящи се до конфиденциалността на журналистическите източници на информация. На този фон Съветът за координация по проблемите на масмедииите /CDMM/ реши през 1996 г. да създаде експертен комитет, наречен Група специалисти по медийно законодателство и човешки права /MM-S-HR/, чийто мандат изисква да работи *inter alia* по този въпрос. Освен правителствените експерти, в качеството на наблюдатели в работата на Групата взеха участие и представители на Международната федерация на журналистите, Международния център срещу цензурата/Член 19 и Европейския съюз по радиотелевизия. Дейността на Групата доведе до съставянето на настоящата Препоръка и на Обяснителния меморандум. Комитетът на министрите прие Препоръката на 8 март 2000 г. и разреши на Генералния секретар да публикува настоящия Обяснителен меморандум.

2. Трябва да се отбележи, че Европейският парламент също засегна този въпрос в своята Резолюция от 18 януари 1994 г. относно тайната на журналистическите източници и правото на държавните

служители да предоставят информация (вж. Official Journal of the European Communities, No. C, 44/34).

3. Член 10 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи /по-нататък в текста „Европейската конвенция за правата на човека“ или „Конвенцията“/ е основата на тази Препоръка. Европейският съд по правата на човека призна в своето решение Гудуин срещу Обединеното кралство /27 март 1996 г./, че Член 10 от Конвенцията включва правото на журналистите да не разкриват източниците си на информация. Съдът също постанови, че „защитата на журналистическите източници е едно от основните условия за свободата на пресата, която се съдържа в законите и професионалните кодекси на поведение в редица страни-членки /.../“ /Вж. EU Court H.R. Goddwin v. the United Kingdom, 27 March 1996. Para.39/. Съдът по-нататък постановява, че „без подобна защита, източниците могат да бъдат разубедени да сътрудничат на пресата за информиране на обществото по въпроси от обществен интерес. В резултат на това, жизненоважната за обществото функция на пресата на обществен наблюдател, ще бъде ограничена, като ще бъде ограничена и способността на пресата да разпространява точна и надеждна информация. Като има предвид важноста на защитата на журналистическите източници за свободата на пресата в демократичното общество, както и потенциалния ефект, което подобно разкритие на източника ще има върху упражняването на тази свобода, подобна мярка е несъвместима с Член 10 от Конвенцията, освен ако не е оправдана от по-висш обществен интерес“ /Вж. Пак там/.

4. Според ММ-S-HR, желателно е принципът, установен с присъдата по делото Гудуин срещу Обединеното Кралство, да бъде подкрепен и допълнен с Препоръка. В правовата държава полицията и съдебните власти би следвало да основават дейността си върху закона и да използват своята дискреция в рамките на духа и буквата на закона. В това отношение Препоръката, отправена до държавите-членки, съдържа основата на минималните европейски стандарти, касаещи правото на журналистите да запазват анонимността на източниците си на информация.

5. Акцентът на тази Препоръка е изискването за адекватна

защита на правото на журналистите да не разкриват своите източници на информация, с оглед да бъде защитена свободата на журналистиката, както и правото на обществото да бъде информирано от медиите. В това отношение защитата на професионалните отношения между журналистите и техните източници има по-голяма важност от самата стойност на информацията, предоставяна на обществото, което се изтъква и в отсъждането на Европейския съд за човешки права /Вж. *Goodwin v. the United Kingdom*, para.37 at the end). Всяко разкриване на източника може да има обратен ефект върху готовността на бъдещи източници да снабдяват журналистите с информация, независимо от вида информация, предоставяна от тези източници. Затова Правилата, които са приложени към настоящата Препоръка, съдържат общите принципи при дефиниране правото на журналистите да запазват анонимността на своите източници на информация в съответствие с Член 10 на Европейската конвенция за правата на човека.

6. В съответствие с Член 10 от Конвенцията, това право на журналистите не е абсолютно. Член 10, параграф 2 на Европейската конвенция за правата на човека засяга въпроса за възможните ограничения, подобно на Член 19 и 29, параграф 2 от Всеобщата декларация за правата на човека, както и на Член 19, параграф 3 от Международната спогодба за граждански и политически права. Обяснението на тези ограничения е дадено в рамките на Принцип 3 от настоящата Препоръка и в съответните раздели на настоящия Обяснителен меморандум.

7. Някои държави-членки на Съвета на Европа са въвели във вътрешното си право строги изисквания за запазване анонимността на журналистическите източници, които обвързват дори самите журналисти. С оглед на Препоръката, ММ-S-NR не счита че е необходимо да се налага юридическа санкция на журналистите, които решат да разкрият своите източници, например поради чисто журналистически съображения. Журналистите обикновено имат силна професионална мотивация да запазят в тайна източниците си, тъй като в противен случай биха отблъснали бъдещи източници на информация и по такъв начин биха затруднили бъдещата си



работа. Също така бе установено, че някои професионални кодекси на поведение на журналистите включват задължението самите журналисти да не разкриват източниците на информация, които са влезли в контакт с тях конфиденциално. Следователно, настоящата Препоръка се ограничава единствено с правото на журналистите да не разкриват своите източници, вместо да им вменяват задължения в тази насока. Това обаче не може да попречи на редица държави да въведат в своето национално законодателство по-висша защита на източниците, включително и от журналистите.

8. Препоръката взема пред вид националните системи за защита, съществуващи в някои държави-членки в контекста на закона или на правната практика, например чрез специфичното право на журналистите да отказват да дават показания пред съд, когато това засяга тяхната професионална дейност. Препоръката не цели да предприше определени ограничения на подобни права на журналистите или да понижи равнището на защита, което вече е осигурено на национално равнище. Обратното, нейната цел е тези права да се засилват.

## II. Коментар

### Дефиниции

9. С оглед точното прилагане на Препоръката е необходимо да се уточни значението на отделни термини. Дефинициите, които се привеждат по-долу, не означават, че се прави опит за дефинирането им по принцип, но това се прави единствено с оглед на настоящата Препоръка.

а) журналист

10. Дефиницията на термина „журналист“ е необходима предпоставка за настоящата препоръка. Защитата на тайната на източника на информация е ограничена единствено за журналисти, които играят определена роля и значение в процеса на събиране

на информацията и в контекста на правото на обществото да бъде информирано от медиите и, следователно, непряко чрез работата на журналистите. В съответствие с Принцип 2, Препоръката не се отнася за лица, които не са журналисти.

11. Обикновено се подразбира, че правото на свобода на изразяване на мнение налага свободен достъп до журналистическата професия, т.е. отсъствието на изискването за официално разрешение от страна на държавни органи или администрации. Този принцип е отразен в Принцип 11 /б/ от Препоръка No R /96/ 4 за защитата на журналистите в случаи на конфликт и напрежение, според който се изисква, дори в ситуации на конфликт и напрежение, „упражняването на журналистиката и на журналистически свободи да не зависят от определена акредитация“. В същия дух Четвъртата европейска министерска конференция по политиката на масмедииите /Прага, 1994 г./ прие Принцип 3 /а/, дефиниращ журналистическите свободи и човешките права. В него се твърди, че „неограниченият достъп до журналистическата професия“ позволява на журналистиката да допринесе за поддържането и развитието на истинска демокрация.

12. Европейският съд по правата на човека не е конкретизирал обстоятелствата, при които лицата могат да бъдат считани за журналисти в съответствие с Член 10 от Европейската конвенция за правата на човека. В решението си по делото Гудуин срещу Обединеното Кралство /27 март 1996 г./, Съдът признава, че стажант-журналистът Гудуин, който е бил на работа три месеца, когато е бил контактиран от източника си, е бил „журналист“.

13. В някои държави-членки вътрешното законодателство съдържа дефиниция за това, кой може да бъде считан за журналист. Препоръката не възнамерява да променя тези закони, но същевременно съдържа редица фактологически изисквания за целта на настоящата Препоръка:

i/ Журналистът обикновено е физическо лице. Притежател на информацията, предоставена от източника обаче, може да бъде не само самият журналист, но и неговият работодател. Следователно, в рамките на настоящата Препоръка, юридически лица като издателски компании или осведомителни агенции трябва

да бъдат защитавани по същия начин, както и „журналистите“. Европейският съд по правата на човека признава в своята присъда по делото Де Хаес и Гийселс срещу Белгия /24 февруари 1997 г./, че издателят на вестник и журналистът, който работи за същия вестник, са равнопоставени по отношение правото на анонимност на източника си в съответствие с Член 10 от Конвенцията.

ii/ ММ-S-HR счита, че трябва да се изисква някаква тенденция на заетост, т.е. обикновено журналистът работи редовно и получава някаква форма на отплата за своя труд. Оттук, Препоръката използва формулата „който е нает на регулярна основа или професионално“. Това не изключва обаче онези журналисти, които работят като журналисти на свободна практика или на частична заетост, както и онези, които са в началото на своята професионална кариера, или работят по независимо разследване в течение на определен период. Професионалната акредитация или членство не е необходимо. Същевременно, някои лица, които иначе не биха се възприемали като журналисти, не биха могли да бъдат квалифицирани като такива по силата на тази Препоръка. Последната категория може например да включва лица, които пишат писма на издателя на печатна медия, които участват като гости в предавания на електронни медии или в дискусийни форуми в компютърните медии. ММ-S-HR взема предвид историята на защитата и отделя внимание на факта, че защитата на източниците е жизненоважно условие за работата на медиите в демократичното общество, но не и в рамките на всичките форми на комуникация между индивиди. Ограничаването на тази защита единствено за журналистите при горното тълкуване на това понятие също така ще улесни уравнивяването на възможни конфликтни права и ценности, предвидени в Принцип 3.

iii/ Терминът „събиране и разпространяване сред обществеността със средствата на масовото осведомяване“ трябва да се отнася до факта, че информацията се превръща в достъпна за широката общественост или за широка и отворена група реципиенти като абонатите, клиентите или членовете. Тук нямаме предвид хората, ангажирани със създаването и разпространението на персонализираната кореспонденция или рекламите. Могат да

бъдат използвани всякакви разновидности на съобщителни техники, включително непериодичните публикации и аудиовизуалните средства. Следователно, журналистите от пресата, фотожурналистите, радиожурналистите, аудиовизуалните журналисти и журналистите, които работят за компютърни медии също така са включени в този термин.

14. В онези държави-членки, където вече съществуват системи за защита на източниците, първоначално защитата бе замислена за журналистите, работещи за традиционните масмедии /т.е. вестниците, електронните медии/. Същевременно няма причина за ограничаване на подобна защита единствено за тези лица; тя може да се прилага и за онези, които работят професионално за събиране и разпространението на информация чрез новите средства за комуникация, като например Интернет. От друга страна, държавите-членки могат да срещнат трудности при дефиниране характеристиката на професионалната дейност на журналистите, които използват изключително тези нови съобщителни средства с оглед да обосноват необходимостта от същата защита, възникнала в резултат на развитието на нови професии в тази област. На този фон, широкото дефиниране на понятието е насочено към избягване на опасността настоящата Препоръка да бъде променяна в непосредствено бъдеще. Трябва да се подчертае обаче, че възприемането на постепенен подход от страна на държавите-членки може да се окаже за предпочитане при прилагане на принципите, съдържащи се в Препоръката и касаещи новите съобщителни средства.

#### б) Информация

15. Правото на обществеността да получава информация и публичният интерес от защитата на връзките между журналистите и техните източници са причината за защитата на анонимността на лицата, които снабдяват с тази информация журналистите. Стойността на информацията за обществеността или степента на публичен интерес, който тя поражда, нямат решаваща роля за защитата правото на журналистите да не разкриват своите

източници, както бе потвърдено от Европейския съд за човешки права /вж. *Goodwin v. the United Kingdom*, para.37/. Следователно част от защитената свобода на журналистиката по силата на Член 10 от Конвенцията е самите журналисти да решават какъв е новинарския потенциал на тяхната информация.

16. Източниците на информация могат да имат интерес от това, да останат непознати за публиката, например тъй като са ограничени от задължението да не разкриват информация или поради факта, че могат да бъдат изложени на различни форми на правна или непосредствена санкция за това, че предоставят информация. Препоръката се отнася не само за фактическото съдържание на информацията, но и за даване израз на мнения или идеи. Естеството на информацията не е релевантно и може да се изразява в устни или писмени изявления, звук и картина.

#### в) Източник

17. Всяко лице, което предоставя информация на журналист, следва да бъде считано за негов или нейн „източник“. Защитата на отношенията между журналист и източник е целта на тази Препоръка, поради „потенциално сплашващия ефект“, който евентуално разпореждане за разкриване на източника може да има върху упражняване свободата на медията /вж. *Court H.R. Goodwin v. the United Kingdom*, 27 March 1996, para.39/. Журналистите могат да получават своята информация от всички източници. Следователно, налага се широко интерпретиране на този термин. Самото предоставяне на информация на журналисти може да се изразява в инициатива от страна на източника, например когато той се обади или напише на журналист или му/й изпрати записана информация или снимки. Информацията трябва също да се счита за „предоставена“, когато източникът остава пасивен и дава съгласие на журналиста да я вземе, като например в случаите на заснемане или запис на информация със съгласието на източника.

#### г/ Информация, идентифицираща източника

18. С оглед адекватната защита анонимността на източника е необходимо да се защитават всички видове информация, които евентуално ще доведат до разкриване самоличността на източника. Следователно потенциалната опасност от разкриване анонимността на източника определя типа на защита на информацията, както и обхвата на подобна защита. В случай, че обнародването ѝ може да доведе до разкриване самоличността на източника, следната информация ще се счита за защитена по силата на настоящата Препоръка:

i/ името на източника и неговият или нейният адрес, телефон или телефакс, името и другите лични данни на работодателя му, както и гласът на източника и снимки, на които той фигурира;

ii/ „фактическите обстоятелства, при които е била получена тази информация“, например времето и мястото на срещата с източника, средството на използваната кореспонденция или конкретните условия, договорени между източника и журналиста.

iii/ „непубликуваното съдържание на информацията, предоставена от източника на журналиста“, например други факти, данни, звуци или снимки, които могат да насочат към самоличността на източника и които все още не са били публикувани от журналиста;

iv/ „лични данни за журналистите и техните работодатели, свързани с тяхната професионална работа“, т.е. лични данни, създадени благодарение дейността на журналистите, които например могат да бъдат открити в списъците с адреси, регистрирани телефонни обаждания, регистрацията на компютърните комуникации, резервации за пътуване или банкови документи.

19. Този списък не е необходимо непременно да бъде пълен. Параграф „в“ би следвало да бъде цитиран и интерпретиран по начин, който да позволява адекватната защита на източника в рамките на определен казус. Решаващият фактор е: в каква степен е възможно допълнителната информация да доведе до разкриване самоличността на източника.

## **Принцип 1 (Правото на журналистите на анонимност на източниците си)**

20. Принцип 1 препоръчва държавите-членки да предвидят във вътрешното си законодателство и практика експлицитна и ясна защита на правото на журналистите да запазят тайната на своите източници, например чрез въвеждането на ново законодателство или чрез преглед на съществуващото законодателство с оглед неговото променяне, ако това е необходимо. Терминът „вътрешно право и практика“ съответства на термина „предписан от закона“ в Член 10, параграф 2 от Конвенцията, както той бе изтъкуван от Европейския съд по правата на човека. Той може, следователно, да включва достатъчно установени и прецизни текстове на отделни закони от националните върховни съдилища, прилагащи общите принципи на тяхното вътрешно право /вж. също Принцип 3, „а“/.

21. Правото на журналистите да запазят анонимността на своите източници е част от тяхното право на свобода на изразяване на мнение по силата на Член 10 от Конвенцията. Член 10 от конвенцията, както е изтъкуван от Европейския съд по правата на човека, е задължителен за всички държави-членки. Поради важността на защитата на тайната на журналистическите източници за медиите в демократичното общество, националното законодателство трябва да осигурява достъпна, точна и предвидима защита. В интерес на журналистите, техните източници и публичните власти е да бъдат въведени точни и ясни правни норми в тази област. Тези норми трябва да се ръководят от Член 10, както е изтъкуван от Европейския съд по правата на човека и от настоящата Препоръка. Що се отнася до правото на запазване анонимността на източника, журналистите могат законосъобразно да откажат да разкрият информация, идентифицираща източника, без при това да бъдат изложени на гражданско или наказателно преследване или на глоба за техния отказ.

## **Принцип 2 (Правото на други лица да запазят анонимността на източника си)**

22. „Други лица“, които са активни в медийния сектор, без да са журналисти, също трябва да имат правото да запазят анонимността на източника на информация, ако придобият знание от този източник посредством събирането, редактирането или разпространяването на информация. По отношение на тях, знанието за източника трябва да бъде получено в контекста на техните „професионални отношения с журналисти“. Персоналът от секретари, колеги-журналисти, персоналът в печатниците, издателят или работодателят на журналистите могат да получат достъп до информация, идентифицираща източника. Журналистическата работа и разпространяването на информацията чрез медиите могат дори да налагат на журналистите да разкриват подобна конфиденциална информация в рамките на своя офис, без при това да я разпространяват публично. Следователно е необходимо защитата да се разпростира и за гореспоменатите лица, с оглед гарантиране анонимността на източника пред трети лица или публиката като цяло, ако това не е предвидено от дефиницията за „журналист“ в рамките на националните системи за защита. Персоналът на осведомителните агенции също попадат в тази категория, ако активността им е в сферата на събиране и разпространяване на информация. Страните-членки, които възнамеряват да предложат по-голяма защита на източниците, могат да предприемат мерки, с които за задължат въпросните „други лица“ да се придържат към запазване анонимността на източниците.

23. В своята присъда по случая Де Хаес и Гийселс срещу Белгия /27 февруари 1997 г., параграф 55/, например, Европейският съд по правата на човека разшири правото да не се разкрива информация, идентифицираща източника, както за издателя, така и за журналиста.

### **Принцип 3 (Ограничаване правото на анонимност на източника)**

а) Законна цел по силата на Член 10 на Конвенцията

24 Европейският съд по правата на човека нееднократно изтъкна изискването по силата на Член 10, параграф 2 от Европейската конвенция за защита правата на човека, че



ограниченията на Член 10 трябва да бъдат „предписани от закона“. Съдът също така счита, че „релевантното национално законодателство трябва да бъде формулирано с достатъчна точност за да позволи на засегнатите лица, ако се налага и с помощта на съответна правна консултация, да предвидят по разумен за дадените обстоятелства начин последствията, които определено действие може да породи“, както и да бъде формулирано с достатъчна яснота, за да позволи на индивида „адекватна защита срещу произволна намеса“ от страна на публичните власти чрез неограничена дискреция /вж. например *Goodwin v the United Kingdom*, 27 March 1996, para 31/.

25. Освен това, Европейският съд по правата на човека изтъкна, че всяко ограничение на свободите, защитени по силата на Член 10, параграф 1 от Европейската конвенция за защита правата на човека трябва да преследва законна цел в съответствие с Член 10, параграф 2 от Конвенцията. Член 10, параграф 2 от Конвенцията изброява основанията за ограничаване свободата на изразяване на мнение, без да установи йерархия измежду тях. Всяко ограничаване правото на журналистите да не разкриват информация, идентифицираща техния източник, както и на публичния интерес от неразкриване, трябва да се основава на законен интерес в съответствие с тези основания. В това отношение Член 10, параграф 2 трябва да се тълкува в тесния смисъл, в съответствие с установеното законодателство на Европейския съд по правата на човека. Следователно, легитимността на даден интерес трябва да бъде установена посредством позоваване на тези основания, които могат да обезсилят правата и интересите от защита анонимността на журналистическите източници на информация.

26. На трето място, при определяне дали определен легитимен интерес по силата на Член 10, параграф 2 от Конвенцията изисква ограничаването на правото на свобода на изразяване на мнение, Европейският съд по правата на човека прилага балансиращ тест, с помощта на който се определя дали подобно ограничение е „необходимо в едно демократично общество“ /Вж. *Sunday Times v. the United Kingdom (no.2)*, 26 November 1991, para.50/. С оглед да не се излезе извън рамките на Член 10, параграф 2 от

Конвенцията, ММ-S-HR реши да не бъдат изброени легитимните интереси, които биха могли да оправдаят задължителното разкриване на източника. Вместо това, текстът на Препоръката включва редица проверки и критерии, които могат да бъдат взети предвид, когато се определя легитимността на даден интерес.

27. Препоръката отново потвърждава балансиращият тест, използван от Европейския съд по правата на човека, при определяне кога е наложително „ограничение в рамките на демократичното общество“ в съответствие с Член 10, параграф 2 на Европейската конвенция за човешки права /вж. *Sunday Times v. the United Kingdom* (no.2), 26 November 1991, para.50). Правото на журналистите да запазват анонимността на своите източници, както и публичният интерес от това, обществеността да бъде информирана от медиите, трябва да се считат за основни за всяко демократично общество. Европейският съд по правата на човека постанови, че нещата не се свеждат само до това медиите да съобщават информация и идеи по въпроси от обществен интерес, но и до правото на публиката да ги получава /Вж. *Fressoz and Roire v. France*, 21 January 1999, para.51/. Негативният ефект от разкриването на източник на журналист може да попречи за осъществяване на тази роля на медиите. Следователно, националните съдилища и власти трябва да отделят особено внимание на важноста на правото на журналистите да запазват тайната на своите източници.

28. Разкриването на информация, идентифицираща източника, трябва следователно да се ограничава единствено при извънредни обстоятелства, когато е застрашен жизненоважен публичен или индивидуален интерес и това може убедително да бъде установено /Вж. *Eu. Court H.R., Goodwin v. the United Kingdom*, 27 March 1996, para, 37). Единствено когато и доколкото съществува по-висше изискване, наложено от обществения интерес и ако обстоятелствата са достатъчно жизненоважни и сериозни, разкриването на източника може да бъде преценено като нужно в демократичното общество в съответствие с Член 10, параграф 2 от Европейската конвенция за защита правата на човека. Параграф „б“ от този Принцип съдържа изискванията, на които трябва да се позовава оценката на подобна необходимост. В този контекст би следвало

да се вземе предвид, че някои от тези интереси на индивиди могат също да бъдат защитени от други права по силата на Конвенцията (например правото на справедлив съдебен процес).

б) Необходимостта от разкриване

29. Както се упоменава в параграф „а“ от настоящия Принцип, компетентните национални власти следва да прилагат адекватно балансиране между легитимния интерес от разкриването и правото на журналистите да запазват анонимността на своите източници, както и обществения интерес от неразкриване. Параграф „в“ пък съдържа изисквания при определяне необходимостта от разкриване.

30. Необходимостта от ограничаване свободата на изразяване на мнение може да бъде установено по убедителен начин, както това прави редовно Европейският съд по правата на човека /вж. *Sunday Times v. the United Kingdom* (no.2), 26 November 1991, para.50/. Параграф „б“ следователно изисква да бъде установено убедително, че съществува легитимен интерес от разкриването, който е по-важен от публичния интерес от неразкриването. В това отношение „убедително“ се отнася до изискването да се направи оценка на фактите в даден казус, както и на използваната дискреция, по начин, който може да бъде проверен впоследствие. Препоръчва се компетентните власти да пояснят причините защо съществува сериозен интерес, който надвишава интереса от запазване анонимността на източника. Тази отворена процедура по балансиране гарантира не само обществен контрол, но позволява впоследствие да се преразгледа налагането на санкция на журналистите за това, че не са разкрили своите източници в съответствие с Принцип 5, параграф „г“ от Препоръката.

i/ Липса на разумни алтернативни мерки

31. Отвъд съществуването на по-важен легитимен интерес от разкриването, понятието „необходимост“ в смисъла на този параграф изисква този по-важен легитимен интерес да не бъде

реализиран без осъществяването на разкриването, т.е. да бъде установена причинно-следствена връзка между разкриването на източника и осъществяването на легитимния интерес.

32. Разкриването ще бъде оправдано единствено тогава, ако и след като другите средства или източници бъдат изчерпани безуспешно от страните по процедурата на разкриването. Подобни мерки могат, например, да включват вътрешно разследване в случай, когато е била разпространена секретна вътрешна информация за определено начинание или администрация, засилване на ограниченията при достъп до някои видове секретна информация, общо полицейско разследване на разпространението на контрастираща информация в качеството на противомярка. Страните по процедурата на разкриване трябва също да изчерпат другите нежурналистически източници преди да поискат разкриването на източника от журналиста. Алтернативните източници, които могат да са предмет на алтернативно разследване и анкета могат да включват например: чиновници, колеги, партньори по договори или бизнес-партньори на лицето, изискващо разкриването. В страни, които защитават анонимността на източниците като такива, може да не е възможно да се иска информация от алтернативни лица в съответствие с вътрешното право. Други лица обаче, които са свързани с дейността на журналиста и по такъв начин са получили знание за източника на журналиста, са защитени в съответствие с Принцип 2 от настоящата Препоръка.

33. Информацията се превръща в релевантна, в повечето случаи, чрез нейното широко разпространение. Предоставянето на информация на журналист може да наруши някои права или интереси, но единствено последващото ѝ разпространение от журналиста засяга тези права или интереси в много по-голяма степен. Следователно, цялостното или частично ограничаване на разпространяването на тази информация от журналиста може в достатъчна степен да защити въпросните права и интересите. Такъв бе случаят в присъдата по делото Гудуин срещу Обединеното кралство, където Европейският съд по правата на човека реши, че интересът на компанията да узнае кой от нейните чиновници е

разкрил релевантната информация на журналиста, не е достатъчен, за да му бъде дадено предимство пред публичния интерес от запазване на тайната. Докато в същото време интересът на компанията в ограничаване на възможните негативни или дори разорителни финансови последици от публичното разпространяване на тази информация в медиите би могъл да бъде постигнат чрез забрана на публикуването на тази информация без при това да бъде разкрит източника ѝ. Европейският съд по правата на човека смята, че „целта на заповедта за разкриване до много голяма степен е същата като тази, която вече е била реализирана чрез разпореждането да се предотврати разпространяването на конфиденциална информация“. (Вж. *Goodwin v. the United Kingdom*, para.42). Ако подобно ограничаване на разпространяването защитава в достатъчна степен правата и интересите на страните търсещи разкриване, допълнителното разкриване на източника няма да бъде оправдано.

34. Следователно, лицата или публичните власти, които искат разкриване, би трябвало преди всичко да потърсят и използват пропорционални алтернативни мерки, които адекватно защитават техните права и интереси и същевременно да не бъдат толкова настъпателни срещу защитата на правото на журналистите да не разкриват своите източници. Съществуването на разумни алтернативни мерки за защита на легитимен интерес изключва необходимостта от разкриване на източника от журналиста и страните, които искат разкриване, трябва да изчерпат тези алтернативи преди това.

ii/ С оглед на съществуващата юриспруденция на Европейския съд по правата на човека всяко ограничаване на Член 10 от Конвенцията трябва да бъде пропорционално на следваната легитимна цел /вж. *Goodwin v. the United Kingdom*, 27 March 1996, para.39/. Европейският съд по правата на човека реши, че трябва да има „разумна пропорционална връзка между легитимната цел, преследвана с разпореждането за разкриване и средствата, използвани за осъществяването ѝ“ /Вж. *Goodwin v. the United Kingdom*, para.46/. Конкретният интерес на личността или публичната

власт от разкриването на източника трябва да бъде „достатъчен, за да му бъде дадено предпочитание пред жизненоважния публичен интерес от защитата на журналистическия източник. /Вж. *ibid.*, para.45/.

36. Като се има предвид важноста на свободата на изразяване на мнение и свободата на медиите за всяко демократично общество и за всеки индивид, както и отчитайки потенциално сплашващия ефект от разкриването на източника върху готовността на бъдещи източници да предават информация на журналисти, разкриването на източник може да бъде оправдано единствено в изключителни случаи, когато жизнени лични или обществени интереси са поставени на карта. Параграф „в“ подпараграф ii засяга подобно използване на дискреция от компетентните власти и изисква: 1/ легитимният интерес да превишава публичния интерес от запазване анонимността, което да бъде доказано; 2/ жизненоважното и сериозно естество на обстоятелствата, налагащи подобно разкриване, и 3/ да бъде доказано от компетентните органи, че те отговарят на настоятелна социална нужда; 4/ оценката на необходимостта от разкриването в съответствие с Член 10 от Европейската конвенция за защита на правата на човека да е обект на наблюдение и контрол от страна на Европейския съд по правата на човека.

37. Тази препоръка не се опитва да измени Член 10 от Европейската конвенция за защита правата на човека. Тя препоръчва установяването на общи стандарти от страна на националните власти в страните-членки. Измежду основанията, споменати в Член 10, параграф 2 от Конвенцията, и с оглед на юриспруденцията на Европейския съд по правата на човека, определяща тясното прилагане на Член 10, параграф 2 от Конвенцията, Групата от специалисти по медийно законодателство и човешки права /MM-S-HR/ счете някои цели за възможни, представлявайки такъв легитимен интерес, при който разкриването на журналистическите източници би могло да бъде оправдано, при положение че са налице критериите, установени с Принцип 3. „б“. Други основания бяха счестени за *prima facie* недостатъчни за

оправдаването на разкриване, въпреки че такова разкриване може да бъде оправдано при вземане предвид на всички обстоятелства.

38. Публичният интерес от неразкриването би могло, в частност, да бъде пренебрегнат там, където разкриването е необходимо за „защита на човешки живот“, „предотвратяването на голямо престъпление“, или „защита в рамките на съдебна процедура на лице, което се обвинява в извършването на сериозно престъпление“, при положение, че са налице критериите, съдържащи се в Принцип 3“б“. ММ-S-HR даде обяснение за своята оценка, като се мотивира, че тези случаи изискват адекватен анализ на конкретните факти и съответно балансиране на фундаменталните права по силата на Член 10 и на други членове от конвенцията:

### **Защита на човешки живот**

39. Защитата на човешки живот е най-важното право на човешките същества, тъй като всички други човешки права и основни свободи по логичен начин са свързани с него. ММ-S-HR счита, че този приоритет на защитата на човешкия живот може да оправдае разкриването на журналистически източник.

### **Предотвратяване на тежко престъпление**

40. Националното наказателно право обикновено прави разлика между нарушения и маловажни престъпления и „големи“ или сериозни престъпления. В последната категория влизат типичните дейности, които могат да доведат или да се изразят в престъпления като убийство, непредумишлено убийство, нанасяне на тежки телесни рани, престъпления срещу националната сигурност или сериозно организирано престъпление. Превенцията на подобни престъпления може да оправдае разкриването на журналистически източник.

### **Защита на човек, обвинен или осъден за извършване на тежко престъпление**

41. Член 6 от Европейската конвенция за защита правата на човека гарантира в своя параграф 1 правото на справедлив съд и, в параграф 3 „г“, правото да се разпитат свидетели срещу или в защита на лицето, обвинено в криминално престъпление. В светлината на това основно право, може да си представим казуси, в които разкриването на журналистически източник би могло да бъде необходимо за защитата на обвиненото или осъденото лице в рамките на правните процедури. Обаче е възможно националните закони да гарантират на журналистите правото да не дават показания по криминални дела и Препоръката не прави опит да промени тази по-широка защита. С оглед на изискването разкриването да бъде прилагано единствено при извънредни обстоятелства, при които са поставени на карта жизненоважни интереси, ММ-S-HR счете за необходимо да уточни, че правото на защитата на лице, което е обвинено или осъдено за извършване на сериозно престъпление, може да оправдае разкриването на журналистически източник.

в) Прилагане на всички стадии в рамките на всички процедури

42. Изискванията, произтичащи от този Принцип, би следвало да бъдат спазени и прилагани от всички публични власти и на всички стадии на различните процедури, при които журналисти могат да се позоват на правото на анонимност на източника. Подобни стадии включват разследвания от полицията или от прокурор, съдебни процедури, парламентарни или политически анкетни комисии и други инстанции, опълномощени да изслушват свидетели, както и да правят преглед на процедурите при апелване пред по-висши инстанции.

#### **Принцип 4 (Алтернативни на журналистическите източници доказателства)**

43. В присъдата си по делото Де Хаес и Гийселс срещу Белгия /24 февруари 1997, параграф 55, 58/ Европейският съд по правата на човека приложи правото на журналистите да не разкриват своите



източници в специфичен казус за клевета, тъй като въпросните лица отказали да съобщят истината за въпросната клеветническа информация, посредством разкриване на източниците си. Тази информация, обаче, се основавала на изявления на съдебни експерти в рамките на предишни процеси. Европейският съд по правата на човека постанови, че в съответствие с Член 6 на Европейската конвенция за защита правата на човека националните съдилища не могат да отхвърлят настояването от страна на обвинен журналист да бъдат изслушани алтернативни свидетелства, освен разкриването на източника на информация от същия журналист, в случай, че подобни свидетелства, доказващи твърденията на журналиста, са в разположение на правосъдието. Важността на случаите на клевета за журналистите и тяхната дейност накара ММ-S-HR да включи съответния принцип в настоящата Препоръка.

44. При „правни процедури срещу журналист на основание на обвинение за позорене на честта и репутацията на определено лице“ чрез предполагаемо погрешно цитиране на факти, журналистите могат да установят истината на твърденията си, като разкрият източника на тяхната информация.

45. Правото на журналистите да не разкриват своя източник в съответствие с настоящата Препоръка означава, че компетентните власти трябва да вземат предвид всички други доказателства, „които са им достъпни в рамките на националното процесуално законодателство“, вместо да изискват от журналистите да разкрият техния източник. Съответните власти могат да решат дали подобни доказателства са еквивалентни, като вземат предвид публичния интерес от анонимността на журналистическите източници в съответствие с настоящата Препоръка. Цялостното отхвърляне на подобни алтернативни доказателства не само ще бъде в конфликт с правото на журналистите да запазят тайната на своите източници по силата на Член 10 от Европейската конвенция за защита правата на човека, но също и ще нарушат правото на справедлив съд по силата на Член 6 от Конвенцията. Както и в казуса Де Хаес и Гийселс срещу Белгия, подобни алтернативни доказателства могат, в частност, да включат информация, открита в други сходни съдебни или полицейски документи, които са достъпни на съответните

власти.

## **Принцип 5 (Условията на разкриването)**

### **а) Пряк законен интерес**

46. Принцип 3 препоръчва изискването да съществува легитимен интерес от разкриването на журналистическия източник на информация. Дълготрайните и неблагоприятни последици от разкриването на източник също така налагат наличието на някои изисквания за предприемането на действия от страна на компетентните власти, насочени към разкриването на източника. С оглед избягването на безотговорни, произволни и необвързани искания или действия към разкриване, в настоящия параграф се препоръчва подобни искания или действия да се правят единствено от лица или публични власти, които имат „пряк законен интерес от разкриването“. Това изискване трябва да се прилага на всички стадии на процедурите, които засягат журналистическите източници.

### **б) Правото журналистът да бъде информиран**

47. Публичните власти трябва да избягват ситуации, в които журналистите могат да разкриват по погрешка своите източници на информация вследствие на незнание на своето съответно право. Справедливото упражняване на правосъдието трябва да изисква подобни личности, изправени пред власти, опълномощени да призовават свидетели, да бъдат информирани от тези власти за техните основни процедурни или други права. В съответствие с принципите, съдържащи се в настоящата Препоръка, правото на неразкриване не е неограничено. Следователно, журналистите трябва да бъдат информирани за своето право да запазят тайната на своя източник на информация и за възможните ограничения на това право в съответствие с Член 10 от конвенцията. За да може да бъде ефективна, тази информация трябва да бъде предоставена преди да бъде поискано разкриването на източник.

в) Санкции за неразкриване

48. Принудителното разкриване на журналистически източник има отрицателно и „сплашващо“ въздействие върху бъдещи източници и върху работата на журналистите и следователно трябва да се счита за крайна рестрикция на свободата на информация. Член 6, параграф 1 на Европейската конвенция за защита правата на човека изисква „при определянето на неговите граждански права и задължения всеки да има право на справедливо и публично изслушване в рамките на разумен период от време от страна на независим и безпристрастен съд, установен със закон“. Параграф „в“ взема предвид препоръката, изложена тук, всяка санкция срещу журналисти за неразкриване на техните източници да бъде налагана единствено от съдебни власти в духа на Член 6 от конвенцията. Основанието за налагането на санкция трябва да бъде съдебно разследване, позволяващо „справедливото и публично изслушване“ на съответния журналист. Публичният достъп до подобни процедури и санкции следователно е възможен.

г) Преглед на санкциите

49. Параграф „г“ препоръчва на страните-членки да гарантират на журналистите правото налагането на санкция за неразкриване на източник да бъде прегледана от друга съдебна инстанция. Изискването за справедливо правораздаване в съответствие с Член 6, параграф 1 от Европейската конвенция за защита правата на човека не включва непременно правото на преглед от по-висши инстанции, докато Член 2 на Протокол №7 от 22 ноември 1984 г. на Конвенцията формулира това право спрямо обвинения или присъди за криминални дела. Всяко решение от страна на национални власти, ограничаващо правото на журналистите да запазят анонимността на своите източници по силата на Член 10 от конвенцията, може да бъде прегледано от Европейския съд по правата на човека. Справедливото и ефикасно правораздаване на национално равнище може следователно да изисква възможността

от национален преглед на разпоредбите за разкриване като цяло и по-специално на санкциите за неразкриване на информация, идентифицираща източник.

д) Ограничаване обхвата на разкриване

50. Публичният характер на съдебните разследвания в съответствие с Член 6 от Конвенцията е основен принцип на справедливото правораздаване. В случай, че компетентните власти обаче решат в полза на разкриване на информацията, идентифицираща източник, негативният ефект на подобно разкриване за журналиста или източника му, както и за журналистическата дейност като цяло, би следвало да бъде ограничен колкото е възможно. Следователно може да бъде подходящо публиката да се изключи от целия процес на разкриването от страна на журналиста или от част от този процес с оглед да се избегне публичното разгласяване самоличността на източника и в контекст, който е много по-широк от този на страните по процедурата по разкриването. По изключение спрямо принципа, въведен в Член 6 на Европейската конвенция за защита правата на човека, компетентните власти би следвало в такъв случай да преценят препоръчителността от изключване на публиката от подобно разкриване.

51. Компетентните власти би следвало също да уважат конфиденциалността на разкриването на информация, идентифицираща източника, като например самите те не разпространяват тази информация.

**Принцип 6 (Подслушване на комуникации, наблюдение и разпоредени от съд обиск и конфискация)**

52. Тази Препоръка въвежда стандарти за защита правото на журналистите да запазят тайната на своите източници. Най-прякото въздействие върху конфиденциалността на източниците има принудителното им разкриване. Освен принудителните мерки, които пряко са насочени към разкриване, други полицейски или

съдебни действия могат също да нарушат анонимността на източника по косвен начин.

а) Изключване на мерки за заобикаляне журналистическите права

53. Принцип 6 цели гарантирането на обстоятелството, че разпорежданията за подслушване, наблюдение или обиск и конфискация не пренебрегват защитата на журналистическите източници, препоръчана тук и че не могат да бъдат осъществявани по начин, който намалява тази защита. Принцип 6 следователно, е логично продължение на защитата на правото на журналистите да запазват тайната на своите източници. В съответствие с националното законодателство, разпорежданията за подслушване, наблюдение или за обискиране и конфискация би следвало по възможност да се съдържат в рамките на едно решение, в което се разпорежда разкриването на източника в съответствие с Членове 8 и 10 от Европейската конвенция за защита правата на човека и с принципите на настоящата Препоръка.

54. Подслушването на комуникациите и кореспонденцията на журналисти, тяхното наблюдаване и извършването на обиск и конфискация трябва да бъдат разпоредени от национални власти поради причини, които не включват разкриването на журналистическите източници. Тези действия обаче твърде вероятно ще доведат до разкриване на източниците, които са във връзка със съответния журналист по времето на подслушването, наблюдението или обиска и конфискацията. Следователно, правото на журналистите да не разкриват своите източници трябва да включва и защитата на журналистите срещу подслушване на съобщенията, действия по наблюдение, обиск и конфискация, ако целта на тези действия са да се заобиколи това право. Това обаче не следва да изключва опцията националните власти да прилагат мерки по подслушване на комуникации, наблюдение или разпоредени от съда обиск и конфискация поради други законни причини в съответствие с Членове 8 и 10 от Европейската конвенция за защита правата на човека.

i. Подслушване

55. В много случаи журналистите са принудени да поддържат контакти със своите източници чрез писма или като използват телефон, телефакс или електронна поща или други средства на телекомуникация. Подслушването на подобна комуникация на журналистите или на техните работодатели може да разкрие идентичността на източник. Конфиденциалността на журналистическите комуникации и кореспонденцията е защитена от Член 8, както и от Член 10 от Европейската конвенция за защита правата на човека. Съдебните власти, наредили подслушването на комуникациите или кореспонденцията на журналисти, би следвало да ограничат своето разпореждане за подслушване по начин, че да запазят конфиденциалността на журналистическия източник. Самото действие „подслушване“ трябва също да уважава конфиденциалността. На практика, това може да наложи всяко подслушване да бъде ограничавано до комуникациите и кореспонденцията с други личности, а не с журналистическите източници, или да се използва специална процедура, по силата на която информацията, идентифицираща източник, да бъде отделена от подслушаните комуникации и да не се записва.

ii. Наблюдение

56. Наблюдението над журналисти трябва не само да съответства на стандартите, въведени с Член 8 от Конвенцията, но и с Член 10, който постулира защитата на правото на журналистите да не разкриват своите източници. Полицейските или съдебните власти трябва да имат правни основания за наблюдението над журналисти, основания, които не са свързани с техните източници. В такъв случай, разпореждането за установяване на наблюдение и предприемане на съответни действия не би следвало да разкрива информация, идентифицираща източник. Това може да бъде трудноосъществимо на практика и може да изисква, например, използването на специални механизми за контрол над наблюдението на журналисти, какъвто е мониторинга на

наблюдението от страна на друга власт, което трябва да гарантира, че се записва и съответно предоставя в резултат на операцията по наблюдение единствено информация, която не идентифицира източника.

iii. Съдебно разпореждане за обиск и конфискация

57. Личните или бизнес офисите на журналистите, техните вещи и кореспонденция или лични сведения, свързани с тяхната работа, могат да съдържат информация, която би могла да доведе до разкриването на източник. Същата ситуация съществува спрямо бизнес офисите, вещите, кореспонденцията, архивите или личните сведения на работодателя на журналиста. Всякакво действие по обискиране или конфискация може да разкрие информация, идентифицираща източника.

58. Съдебните власти, които се разпореждат за такъв обиск или конфискация, следва да ограничат действията по обиска или конфискацията с оглед неразкриването на журналистическия източник, както и след издаването на такова разпореждане съдебните или полицейските власти трябва да спазват конфиденциалността на източника в рамките на действията по обиска и конфискацията в съответствие с Членове 8 и 10 от Европейската конвенция за защита правата на човека. Това би следвало да наложи, например, обискирането или конфискацията да бъде ограничено до материал, който не съдържа информация, идентифицираща източника. Практическите примери могат да бъдат конфискацията на преносими предмети, но не и на информация при случаи на конфискация на основание на парични обезщетения, искани от журналисти или при обиска на незаконни предмети действията да се ограничат до самите предмети, без да се записва информация, която идентифицира източника.

б) Мерки срещу последващо използване на информация

59. Полицейските или съдебните власти могат да получат информация, идентифицираща източник, посредством спомена-

тите в параграф „а“ от Принцип 6 действия, въпреки че това може и да не е било целта на тези действия. При такива случаи, правото на журналистите да не разкриват своите източници на информация би следвало да изисква „да бъдат взети мерки за предотвратяване и последващото използване на тази информация като доказателство пред съда“. Такива мерки би следвало да бъдат, например, разрушаването на записи или снимки, идентифициращи източника, или връщането на конфискувани вещи.

60. Последващото използване на информация, идентифицираща източника, би било възможно единствено ако разкриването е оправдано в съответствие с Принцип 3.

### **Принцип 7 (Защита срещу самообвиняване)**

61. Тази Препоръка съдържа редица принципи за защита или разкриване на журналистическите източници на информация. Доколкото се засяга въпроса за разкриването, тези принципи не следва да ограничават други права на журналистите срещу събирането на информация или на доказателства в съответствие с националното законодателство, което изисква по-високо равнище на защита. Принципите при разкриването, формулирани тук, се отнасят единствено за разкриването на журналистическите източници в съответствие с Член 10 на Европейската конвенция за защита правата на човека. Общоприето е правото на свидетелите, заподозрените или лицата, обвинени в криминални нарушения или престъпления, да не дават показания, ако тези показания могат да ги инкриминират. Принцип 7 изтъква, че ако такова право съществува, то би следвало да бъде приложено отделно от правото на журналистите да запазят анонимността на своите източници на информация. Може да си представим ситуация, в която журналистите могат да бъдат принудени да разкрият своя източник в съответствие с Принцип 3.б., докато Принцип 7 може все още да ги защитава в случай на криминални обвинения срещу тях.



## Приложение №3

### **ЗАКОН за достъп до обществена информация**

Обнародван в бр. 55 на Държавен вестник от 7 юли 2000 г.

#### **Глава първа**

#### **ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ**

##### Раздел I

##### Предмет и обхват

##### Предмет на закона

Чл. 1. Този закон урежда обществените отношения, свързани с правото на достъп до обществена информация.

##### Обществена информация

Чл. 2. (1) Обществена информация по смисъла на този закон е всяка информация, свързана с обществения живот в Република България и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти.

(2) Информацията по ал. 1 е обществена независимо от вида на нейния материален носител.

(3) Този закон не се прилага за достъпа до лична информация.

##### Задължени субекти за осигуряване на достъпа до обществена информация

Чл. 3. (1) Този закон се прилага за достъп до обществената информация, която се създава или се съхранява от държавните органи или органите на местното самоуправление в Република България, наричани по-нататък „органите“.

(2) Този закон се прилага и за достъп до обществена информация, която се създава и съхранява от:

1. публичноправни субекти, различни от тези по ал. 1;
2. физически и юридически лица само относно извършвана от тях дейност, финансирана със средства от консолидирания държавен бюджет;

3. средствата за масова информация и е свързана с прозрачността на тяхната дейност.

Субекти на правото на достъп до обществена информация

Чл. 4. (1) Всеки гражданин на Република България има право на достъп до обществена информация при условията и по реда, определени в този закон, освен ако в друг закон е предвиден специален ред за търсене, получаване и разпространяване на такава информация.

(2) В Република България чужденците и лицата без гражданство се ползват с правото по ал. 1.

(3) От правото по ал. 1 се ползват и всички юридически лица.

Осъществяване на правото на достъп до обществена информация

Чл. 5. Осъществяването на правото на достъп до обществена информация не може да бъде насочено срещу правата и доброто име на други лица, както и срещу националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала.

Основни принципи

Чл. 6. Основните принципи при осъществяване правото на достъп до обществена информация са:

1. откритост, достоверност и пълнота на информацията;
2. осигуряване на еднакви условия за достъп до обществена информация;
3. осигуряване на законност при търсенето и получаването на обществена информация;
4. защита на правото на информация;
5. защита на личната информация;
6. гарантиране на сигурността на обществото и държавата.

Допустими ограничения на правото на достъп до обществена информация

Чл. 7. (1) Не се допускат ограничения на правото на достъп до обществена информация, освен когато тя представлява държавна или друга защитена тайна в случаите, предвидени със закон.

(2) Достъпът до обществена информация може да бъде пълен или частичен.

Изключение от приложното поле на закона

Чл. 8. Този закон не се прилага за информацията, която:

1. се предоставя във връзка с административното обслужване на гражданите и юридическите лица;

2. се съхранява в Държавния архивен фонд на Република България.

Раздел II

Официална и служебна обществена информация

Видове обществена информация

Чл. 9.(1) Обществената информация, създавана и съхранявана от органите и техните администрации, е официална и служебна.

(2) В случаите, предвидени със закон, определена официална или служебна информация може да бъде обявена за държавна или служебна тайна.

Официална обществена информация

Чл. 10. Официална е информацията, която се съдържа в актовете на държавните органи и на органите на местното самоуправление при осъществяване на техните правомощия.

Служебна обществена информация

Чл. 11. Служебна е информацията, която се събира, създава и съхранява във връзка с официалната информация, както и по повод дейността на органите и на техните администрации.

Глава втора

ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

Раздел I

Достъп до официална и служебна обществена информация

Достъп до официална обществена информация

Чл. 12. (1) Достъпът до официална информация, която се съдържа в нормативни актове, се осигурява чрез обнародването им.

(2) Достъпът до друга официална информация в случаите, когато това е предвидено със закон или по решение на органа, който я е създал, се осигурява чрез обнародване.

(3) Достъпът до официална информация извън случаите по ал. 1 и 2 е свободен и се осъществява по реда на този закон.

(4) При искане на достъп до официална информация, която е обнародвана, съответният орган е длъжен да посочи изданието, в което тя е обнародвана, броя и датата на издаване.

Достъп до служебна обществена информация

Чл. 13. (1) Достъпът до служебна обществена информация е свободен.

(2) Достъпът до служебна обществена информация може да бъде ограничен, когато тя:

1. е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение (мнения и препоръки, изготвени от или за органа, становища и консултации);

2. съдържа мнения и позиции във връзка с настоящи или предстоящи преговори, водени от органа или от негово име, както и сведения, свързани с тях, и е подготвена от администрациите на съответните органи.

(3) Ограничението по ал. 2 не може да се прилага след изтичане на 20 години от създаването на такава информация.

Задължения за предоставяне на обществена информация

Чл. 14. (1) Органите информират за своята дейност чрез публикуване или съобщаване в друга форма.

(2) Органите са длъжни да съобщават информация, събрана или станала им известна при осъществяване на тяхната дейност, когато тази информация:

1. може да предотврати заплахата за живота, здравето и безопасността на гражданите или на тяхното имущество;

2. опровергава разпространена недостоверна информация,

засягаща значими обществени интереси;

3. представлява или би представлявала обществен интерес;

4. следва да бъде изготвена или предоставена по силата на закон.

Публикуване на актуална обществена информация

Чл. 15. (1) С цел осигуряване на прозрачност в дейността на администрацията и за максимално улесняване на достъпа до обществена информация всеки ръководител на административна структура в системата на изпълнителната власт периодически публикува актуална информация, съдържаща:

1. описание на неговите правомощия и данни за организацията, функциите и отговорностите на ръководената от него администрация;

2. списък на издадените актове в изпълнение на неговите правомощия;

3. описание на информационните масиви и ресурси, използвани от съответната администрация;

4. наименованието, адреса, телефона и работното време на звеното в съответната администрация, което отговаря за приемането на заявленията за предоставяне на достъп до информация.

(2) Всеки ръководител по ал. 1 изготвя годишен отчет за постъпилите заявления за достъп до обществена информация, който включва и данни за направените откази и причините за това. Годишният отчет е част от ежегодните доклади по чл. 61, ал. 2 от Закона за администрацията.

Задължения за министъра на държавната администрация

Чл. 16. (1) Министърът на държавната администрация публикува ежегодно обобщена информация за органите и техните администрации, съдържаща данните по чл. 15, както и друга информация във връзка с прилагането на този закон.

(2) Министърът на държавната администрация отговаря за разпространяването на обобщената информация. Тази информация трябва да бъде на разположение за справка на

гражданите във всяка администрация.

## Раздел II

### Достъп до друга обществена информация

Достъп до обществена информация, свързана с дейността на други задължени за предоставянето ѝ субекти

Чл. 17. (1) Свободен е достъпът до обществена информация, свързана с дейността на задължените субекти по чл. 3, ал. 2.

(2) Информацията по ал. 1, която представлява търговска тайна или чието предоставяне или разпространяване би довело до нелоялна конкуренция между търговци, не подлежи на предоставяне.

Достъп до обществена информация за средствата за масова информация

Чл. 18. Обществената информация за средствата за масова информация е само информацията относно:

1. лицата, които участват в управлението на съответното средство за масова информация или осъществяват ефективен контрол върху управлението или върху дейността му;

2. икономически свързани лица, които участват в управлението и на други средства за масова информация, което им позволява да осъществяват ефективен контрол върху тяхното управление или върху дейността им;

3. лицата, които са непосредствено заети в средството за масова информация и участват във формирането на редакционната политика;

4. направени изявления за обществените цели на средството за масова информация, както и принципите или вътрешните механизми, които прилага средството за масова информация за гарантиране на достоверността и обективността на изнасяната информация;

5. финансовите резултати на собственика на средството за масова информация и разпространението на неговата продукция.

Цел на достъпа до обществена информация за средствата за масова информация

Чл. 19. Достъпът до информацията по чл. 18 се осъществява при спазване и балансиране на принципите за прозрачност и икономическа свобода, а също така и за защита на личната информация, търговската тайна и тайната на източниците на средствата за масова информация, пожелали анонимност.

### Раздел III

Условия и ред за определяне на разходите за предоставяне на обществена информация

Безплатен достъп и разходи по предоставянето на обществена информация

Чл. 20. (1) Достъпът до обществена информация е безплатен.

(2) Разходите по предоставяне на обществена информация се заплащат по нормативи, определени от министъра на финансите, които не могат да превишават материалните разходи по предоставянето.

(3) При поискване от страна на заявител се представят сведения за определянето на разходите по ал. 2.

Задължение за информиране при подаване на заявление за достъп

Чл. 21. Субектите по чл. 3 са длъжни да обявяват на мястото, където се подават заявленията, възможните форми за предоставяне на достъп до обществена информация, дължимите разходи и начините за заплащането им.

Безплатни поправки и допълнения на предоставената информация

Чл. 22. Не се заплащат допълнителните разходи за поправяне и/или допълване на предоставената обществена информация в случаите, когато тя е неточна или непълна и това е поискано мотивирано от заявителя.

Приходи от предоставяне на достъп до обществена информация

Чл. 23. Приходите от предоставяне на достъп до обществена

информация постъпват по бюджета на съответния орган.

Глава трета

## ПРОЦЕДУРА ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

Раздел I

Искане за предоставяне на достъп до обществена информация

Заявление или устно запитване за достъп

Чл. 24. (1) Достъп до обществена информация се предоставя въз основа на писмено заявление или устно запитване.

(2) Заявлението се счита за писмено и в случаите, когато е направено по електронен път при условия, определени от съответния орган.

(3) Когато заявителят не е получил достъп до искана обществена информация въз основа на устно запитване или счита предоставената му информация за недостатъчна, той може да подаде писмено заявление.

Съдържание на заявлението за достъп

Чл. 25. (1) Заявлението за предоставяне на достъп до обществена информация съдържа:

1. трите имена, съответно наименованието и седалището на заявителя;
2. описание на исканата информация;
3. предпочитаната форма за предоставяне на достъп до исканата информация;
4. адреса за кореспонденция със заявителя.

(2) Ако в заявлението не се съдържат данните по ал. 1, т. 1, 2 и 4, то се оставя без разглеждане.

(3) Заявленията за достъп до обществена информация подлежат на задължителна регистрация по ред, определен от съответния орган.

Форми за предоставяне на достъп до обществена информация

Чл. 26. (1) Формите за предоставяне на достъп до обществена



информация са:

1. преглед на информацията - оригинал или копие;
2. устна справка;
3. копия на хартиен носител;
4. копия на технически носител.

(2) За достъп до обществена информация могат да се използват една или повече от формите по ал. 1.

(3) Когато предпочитаната форма за предоставяне на достъп до обществена информация е по ал. 1, т. 4, се определят и техническите параметри за запис на информацията.

(4) Лица, които имат зрителни увреждания или увреждания на слухово-говорния апарат, могат да поискат достъп във форма, отговаряща на техните комуникативни възможности.

Задължение за съобразяване с предпочитаната форма на достъп

Чл. 27. (1) Органите са длъжни да се съобразят с предпочитаната форма за предоставяне на достъп до обществена информация, освен в случаите, когато:

1. за нея няма техническа възможност;
2. е свързана с необосновано увеличаване на разходите по предоставянето;
3. води до възможност за неправомерна обработка на тази информация или до нарушаване на авторски права.

(2) В случаите по ал. 1 достъп до информацията се предоставя във форма, която се определя от съответния орган.

## Раздел II

Разглеждане на заявленията и предоставяне на достъп до обществена информация

Разглеждане на заявленията за достъп

Чл. 28. (1) Заявленията за предоставяне на достъп до обществена информация се разглеждат във възможно най-кратък срок, но не по-късно от 14 дни след датата на регистриране.

(2) В срока по ал. 1 органите или изрично определени от тях лица вземат решение за предоставяне или за отказ от

предоставяне на достъп до исканата обществена информация и уведомяват писмено заявителя за своето решение.

Уточняване на заявлението за достъп

Чл. 29. (1) В случай, че не е ясно точно каква информация се иска или когато тя е формулирана много общо, заявителят се уведомява за това и има право да уточни предмета на исканата обществена информация. Срокът по чл. 28, ал. 1 започва да тече от датата на уточняването на предмета на исканата обществена информация.

(2) Ако заявителят не уточни предмета на исканата обществена информация до 30 дни, заявлението се оставя без разглеждане.

Допустимо удължаване на срока за предоставяне на достъп

Чл. 30. (1) Срокът по чл. 28, ал. 1 може да бъде удължен, но с не повече от 10 дни, когато поисканата в заявлението информация е в голямо количество и е необходимо допълнително време за нейната подготовка.

(2) В уведомлението по чл. 29, ал. 1 се посочват причините за удължаване на срока, в който ще бъде предоставен достъп до исканата обществена информация.

Удължаване на срока във връзка със защита на интересите на трети лица

Чл. 31. (1) Срокът по чл. 28, ал. 1 може да бъде удължен, но с не повече от 14 дни и когато исканата обществена информация се отнася до трето лице и е необходимо неговото съгласие за предоставянето ѝ.

(2) В случаите по ал. 1 съответният орган е длъжен да поиска изричното писмено съгласие на третото лице в 7-дневен срок от регистриране на заявлението по чл. 24.

(3) В решението си по чл. 28, ал. 2 съответният орган е длъжен да спазва точно условията, при които третото лице е дало съгласие за предоставяне на отнасящата се до него информация.

(4) При неполучаване на съгласие от третото лице в срока

по ал. 1 или при изричен отказ да се даде съгласие съответният орган може да предостави исканата обществена информация в обем и по начин, който да не разкрива информацията, отнасяща се до третото лице.

(5) Не е необходимо съгласие на третото лице в случаите, когато то е задължен субект и отнасящата се до него информация е обществена информация по смисъла на този закон.

Препращане на заявлението за достъп

Чл. 32. (1) Когато органът не разполага с исканата информация, но има данни за нейното местонахождение, в 14-дневен срок от получаване на заявлението той препраща съответно заявлението, като уведомява за това заявителя. В уведомлението задължително се посочват наименованието и адресът на съответния орган или юридическо лице.

(2) В случаите по ал. 1 срокът по чл. 28, ал. 1 започва да тече от момента на получаване на препратеното от съответния орган заявление.

Уведомяване на заявителя за липса на исканата обществена информация

Чл. 33. Когато органът не разполага с исканата информация и няма данни за нейното местонахождение, в 14-дневен срок той уведомява за това заявителя.

Решение за предоставяне на достъп до обществена информация

Чл. 34. (1) В решението по чл. 28, ал. 2, с което се предоставя достъп до исканата обществена информация, задължително се посочват:

1. степента на осигурения достъп до исканата обществена информация;
2. срокът, в който е осигурен достъп до исканата обществена информация;
3. мястото, където ще бъде предоставен достъп до исканата обществена информация;
4. формата, под която ще бъде предоставен достъп до

исканата обществена информация;

5. разходите по предоставянето на достъп до исканата обществена информация.

(2) В решението могат да бъдат посочени други органи, организации или лица, които разполагат с по-пълна информация.

(3) Решението за предоставяне на достъп до исканата обществена информация се връчва на заявителя срещу подпис или се изпраща по пощата с обратна разписка.

(4) Срокът по ал. 1, т. 2 не може да бъде по-кратък от 30 дни от датата на получаване на решението.

Предоставяне на достъп до исканата обществена информация

Чл. 35. (1) Достъп до обществена информация се предоставя след заплащане на определените разходи и представяне на платежен документ.

(2) За предоставянето на достъп до обществена информация се съставя протокол, който се подписва от заявителя и от съответния служител.

Отказ на заявителя от предоставения му достъп

Чл. 36. В случаите на неявяване на заявителя в определения по чл. 34, ал. 4 срок или когато не плати определените разходи, е налице отказ на заявителя от предоставения му достъп до исканата обществена информация.

Раздел III

Отказ за предоставяне на достъп до обществена информация

Основания за отказ от предоставяне на достъп

Чл. 37. (1) Основание за отказ от предоставяне на достъп до обществена информация е налице, когато:

1. исканата информация е държавна или служебна тайна, както и в случаите по чл. 13, ал. 2;

2. достъпът засяга интересите на трето лице и няма негово изрично писмено съгласие за предоставяне на исканата обществена информация;

3. исканата обществена информация е предоставена на заявителя през предходните 6 месеца.

(2) В случаите по ал. 1 може да бъде предоставен частичен достъп само до онази част от информацията, достъпът до която не е ограничен.

Съдържание на решението за отказ за предоставяне на достъп

Чл. 38. В решението за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация се посочват правното и фактическото основание за отказ по този закон, датата на приемане на решението и редът за неговото обжалване.

Връчване на решението за отказ на достъп

Чл. 39. Решението за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация се връчва на заявителя срещу подпис или се изпраща по пощата с обратна разписка.

#### Раздел IV

Обжалване на решенията и отказите за предоставяне на достъп до обществена информация

Подсъдност при обжалване на решенията по достъпа или отказа от достъп

Чл. 40. (1) Решенията за предоставяне на достъп до обществена информация или за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация се обжалват пред окръжните съдилища или пред Върховния административен съд в зависимост от органа, който е издал акта, по реда на Закона за административното производство или на Закона за Върховния административен съд.

(2) Решенията за предоставяне на достъп до обществена информация или за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация на субектите по чл. 3, ал. 2 се обжалват пред окръжните съдилища по реда на Закона за административното производство.

Компетентност на съда по обжалваните решения

Чл. 41. (1) В случаите, когато съдът установи

незаконосъобразност, той отменя изцяло или частично или изменя обжалваното решение, като задължава органа да предостави достъп до исканата обществена информация.

(2) В случаите по ал. 1 достъп до исканата обществена информация се предоставя по реда на този закон.

(3) При обжалване на отказ за предоставяне на достъп до обществена информация на основание чл. 37, ал. 1, т. 1 съдът в закрито заседание може да поиска от органа необходимите доказателства за това.

(4) В случаите по ал. 3 съдът се произнася по законосъобразността на отказа и засекретяването.

#### Административни нарушения и наказания

Чл. 42. (1) Длъжностно лице, което без уважителна причина не се произнесе в срок по заявление за достъп до обществена информация, ако не подлежи на по-тежко наказание, се наказва с глоба от 20 до 50 лв.

(2) Длъжностно лице, което не изпълни предписание на съда да предостави достъп до искана обществена информация, ако не подлежи на по-тежко наказание, се наказва с глоба от 100 до 300 лв.

(3) За неизпълнение на задълженията по чл. 31, ал. 3 се налага глоба от 50 до 100 лв. за физическите лица или имуществена санкция от 100 до 200 лв. за юридическите лица.

(4) За непредоставяне на достъп до обществена информация от субектите по чл. 3, ал. 2 им се налага имуществена санкция от 100 до 200 лв.

#### Административнонаказващ орган

Чл. 43. Наказателните постановления се издават, както следва:

1. по чл. 42, ал. 3 - от съответния орган, а в случаите, когато задълженият субект е от посочените в чл. 3, ал. 2 - от министъра на правосъдието или от овластен от него служител;

2. по чл. 42, ал. 4 - от министъра на правосъдието или от овластен от него служител.

## Приложим закон

Чл. 44. Нарушенията се установяват, наказанията се налагат, обжалват и изпълняват по реда на Закона за административните нарушения и наказания.

## ДОПЪЛНИТЕЛНА РАЗПОРЕДБА

1. По смисъла на този закон:

1. „материален носител на обществена информация“ е текст, план, карта, фотография, изображение, дискета, аудио- или видеокасета и други подобни;

2. „лична информация“ са всякакви данни, отнасящи се до определено физическо лице, чиято самоличност може да се установи пряко или косвено, независимо от тяхната форма и начин на записване и разкриващи неговата физическа, психологическа, умствена, икономическа, културна или обществена идентичност, както и информацията, съдържаща посочените данни за неперсонифицирани групи от физически лица, както и данни за персонална, икономическа, културна или обществена идентичност на юридически лица, съставени пряко или непряко от физически лица, за които редът за събиране, обработване, защита и достъп са определени в закон.

## ЗАКЛЮЧИТЕЛНА РАЗПОРЕДБА

2. Този закон отменя:

1. Указ 1086 за работата с критичните публикации от 1977 г.

2. член 14, 19 и чл. 57, ал. 1, т. 2 от Закона за предложенията, сигналите, жалбите и молбите от 1980 г.

## Приложение №4

СПИСЪК на фактите, сведенията и предметите,  
които съставляват държавна тайна на Народна република България

Издаден от председателя на Народното събрание, обнародван в бр. 31 на Държавен вестник от 17 април 1990 г, изменян и допълван през 1992, 1999 и 2000 години

### СВЕДЕНИЯ, СВЪРЗАНИ С ОТБРАНАТА НА СТРАНАТА

1. Сведения за местата на разполагане (дислокацията) и преместването им (предислокацията им), действителното наименование, организацията, щатната и списъчната численост на наличния състав, въоръжението и системите за управление на въоръжените сили на страната, на отделните видове въоръжени сили, родове и специални войски, обединения, съединения, режимни поделения и обекти, невключени в официалния обмен на данни, произтичащ от международни задължения на страната.
2. Сведения за състоянието, размерите и капацитета на военните летища на страната, обектите и средствата на противовъздушната отбрана, на военноморските бази, пунктовете за базиране и управление на флота, бреговата отбрана, фаровата и хидрографната служба на Българската народна армия.
3. Сведения за военните превози и наличността на горивни и смазочни материали и тилови запаси на въоръжените сили на страната.
4. Сведения за възприетите във въоръжените сили стратегически, оперативни и тактически схващания за водене на войната и бойните действия и документите, в които те се излагат, а също така и за нови опитни образци въоръжение и бойна техника.
5. Обобщени сведения за отпусканите и изразходваните материални средства за нуждите на Българската народна армия, за прираста или намаляването на запасите от тях, за складовете и базите за въоръжение и боеприпаси (невключени в официално обявените според международните договорености) - от съединение



и нагоре.

Сведения по вноса и износа на въоръжение, бойна техника и боеприпаси.

6. Планове, сведения и обобщени данни за състоянието на оперативната подготовка на територията на страната и строителството на нови обекти с военно предназначение.

7. Сведения за катастрофи и аварии с въоръжение и бойна техника на режимни поделения и обекти.

8. Определените от Народното събрание документи за поверителни по преговори, договори и съглашения с други страни.

9. Обобщени сведения за младежите, подлежащи и годни за отбиване на военна служба във Въоръжените сили на Народна република България и за военно обучение и подготовка на запасните.

10. Сведения за оперативните и мобилизационните планове, бойната и мобилизационната готовност на въоръжените сили на страната и за отделните видове въоръжени сили, родовете и специалните войски, военните обекти, перспективните планове, директивите, докладите, актовете и отчетите по оперативната, бойната и мобилизационната им готовност.

11. Сведения за оперативните и мобилизационните планове и разчети, проекти и мероприятия, свързани с осигуряване на отбранителната способност на страната по линия на държавното управление, промишлеността, транспорта и свързките.

Сведения, планове и документи за организацията на разсредоточаването и евакуацията от национално равнище и за министерствата и ведомствата.

12. Сведения за размерите, състава, състоянието, разположението и предназначението на мобилизационните запаси от всички видове за въоръжените сили на страната и за отделни видове въоръжени сили, родове и специални войски, обединения, съединения и режимни поделения и обекти.

13. Топографски, специални карти с военно предназначение, планове на градове, топографо-геодезични планове в мащаб 1:100 000 и по-едри мащаби и копията от тях.

Гравиметрични карти, карти на височините на квазигеоида и отклонението на отвеса от всички мащаби и списъците на средните аномалии на ускорението на силата на тежестта.

Каталози, списъци с координати и координати на геодезични, астрономични, гравиметрични, нивелачни точки с точност до 150 м, а така също и материалите, позволяващи определянето на координати с такава точност в единна координатна система.

Изходни данни за държавните координатни системи, връзките между тях и други единни координатни системи. Резултати, получени от използването на автономни средства за определяне на координати с точност до 150 м., с изключение на т. 28 - 38 от списъка, отнасящи се до сведения, свързани с безопасността на въздухоплаването в координатна система WGS-84. Каталози за стойностите на геомагнитните елементи на територията и териториалните води на страната, карти на същите елементи с изолинии за ъгловите компоненти през 10 минути или по-малко и за интензитетите през по-малко от 10 НТ (наноТели), изчертани с точна интерполация, а така също и други документи, позволяващи получаването на геомагнитните елементи с посочената точност.

Резултатите от астрономични определения и от обработката на наблюдения на изкуствени спътници на Земята за геодезични цели, извършвани от станции, свързани с единните координатни системи. Аерофилми, аерофотоснимки, космически снимки в мащаб 1:300 000 и по-едри мащаби, на които са заснети режимни обекти, земни фотоснимки за топографски цели, фотокарти, фотопланове, фотосхеми, а така също панорамни или перспективни снимки на военни обекти.

Кадастрални и други топографски планове в мащаб 1:2 000 до 1:5 000 и копията от тях, които имат цифрови стойности на координатите от Държавната координатна система, нанесени в извънрамковото им оформление.

14. Обобщени сведения за релефа, характера на морското и речното дъно и елементите, които определят хидрологичния режим на крайбрежните води (с изключение на фарватерите, които са обявени за международно корабоплаване).

Данни за установените места за преминаване на войски през реките

в България.

15. Координатите на електроцентралите, язовирните стени, хидротехническите съоръжения, пречиствателните станции, железопътните възли и трасетата на магистралните водопроводи, газопроводи, нефтопроводи и водоизточниците, предназначени за снабдяване на големи градове и промишлени центрове, определени с точност до 150 м.

16. Сведения за открития, изобретения, рационализаторски предложения, изследователски и експериментални работи и технологични продукти в областта на науката и техниката, свързани с отбраната на страната.

#### СВЕДЕНИЯ, СВЪРЗАНИ С ВЪНШНАТА ПОЛИТИКА И ВЪТРЕШНАТА СИГУРНОСТ

17. Сведенията от областта на външната политика, чието разгласяване или узнаването им от друго може да увреди националната сигурност на страната или да нанесе ущърб на позициите ѝ в преговори с друга държава.

18. Сведения и документи за вътрешнополитическото и военното състояние на други държави, основаващи се на непубликувани данни, чието разгласяване може да застраши националната сигурност на страната.

19. Обобщени сведения за състава, бойната готовност, специалната подготовка, боеспособността и разпределението на кадрите, за материално-техническото и финансовото осигуряване на подразделенията на Министерството на вътрешните работи (без тези на Народната милиция и Противопожарната охрана) и разузнавателните служби на Народна република България.

20. Сведения за организацията, методите и средствата при изпълнението на специфичните задачи на контраразузнавателните и разузнавателните служби на Министерството на вътрешните работи, на криминалната и стопанската милиция на Народна република България, както и данни за специалните им съоръжения.

21. Държавните шифри, пособия, съоръжения, начините за работа с тях и шифрованите материали.

Сведения за разпределението на честотите за радиовръзките на

специализираните поделения на Министерството на народната отбрана и на Министерството на вътрешните работи.

#### СВЕДЕНИЯ ОТ ИКОНОМИЧЕСКИ ХАРАКТЕР

22. Поверителни сведения и документи на Съвета за икономическа взаимопомощ и други междудържавни органи, както и по двустранни или многостранни спогодби.

23. Сведения за разработката, усвояването, производството и реализацията на нови образци въоръжение, бойна техника и боеприпаси и създаваните мобилизационни мощности за тяхното производство в народното стопанство.

24. Сведения за организационно-техническата програмна защита на автоматизираните системи за управление и информация на министерствата и другите ведомства, както и висшите органи на държавна власт и управление.

25. Сведения за държавните материални резерви и мобилизационни запаси на Народна република България.

26. Сведения за националния баланс на запасите на радиоактивни и редки метали, както и за производството на концентрати от радиоактивни метали.

Сведения за износа и вноса в натурално изражение на радиоактивни и редки метали.

27. - отменена в бр. 108 от 1999 г

#### СВЕДЕНИЯ, СВЪРЗАНИ С БЕЗОПАСНОСТТА НА ВЪЗДУХОПЛАВАНЕТО

28. Сведения за координатите в системата WGS-84 на точките на границата на района за полетна информация, на точките на границите на забранени зони, ограничени зони и опасни зони (извън границите на контролираните райони/зони) се публикуват с точност до 1 min (една минута - географска ширина/дължина).

29. Сведения за координатите в системата WGS-84 на точките на границите на забранени зони, ограничени зони и опасни зони (в границите на контролирани райони/зони), на точките на границите на контролирани райони/зони, на точките на навигационните средства по маршрут и на контролните точки, на точките за

изчакване, на точките по схеми за отлитане и долитане, на препятствията по маршрутите за полети, на контролната точка на летищата/хеликоптерните летища се публикуват с точност до 1 s (една секунда - географска ширина/дължина).

30. Сведения за координатите в системата WGS-84 на навигационни средства на летище/хеликоптерно летище, на препятствията по правоъгълния маршрут (кръга) на летище/хеликоптерно летище, на значими препятствия в района за подход и излитане, на контролните точки/точки от финалния подход и други важни контролни точки от схемите за долитане по прибори се публикуват с точност до 1/10 s (една десета от секундата - географска ширина/дължина).

31. Сведения за координатите в системата WGS-84 на праговете на пистата за излитане и кацане, точки от осевата линия на пътеките за рулиране, на точките на местостоянките за въздухоплавателни средства, на точките за проверка и настройка на инструменталните системи, на точките на геометричния център на зоната за опиране и на зоната за отлепване на хеликоптерно летище се публикуват с точност до 1/100 s (една стотна от секундата - географска ширина/дължина).

32. Сведения за координатите в системата WGS-84 и за превишението (абсолютната височина/относителната височина) на наземните станции към глобалните спътникови навигационни системи се публикуват съответно с точност до 1/1000 s (една хилядна от секундата - географска ширина/дължина) и до 1/10 m (една десета от метъра).

33. Сведения за превишението (абсолютната височина/относителната височина) на праговете на пистата за излитане и кацане (ПИК) при точен заход, на точката на геометричния център на зоната за отлепване на хеликоптерно летище при точен подход, на вълната на геодида на WGS-84 на прага на ПИК при точен подход, на вълната на геодида на системата WGS-84 на зоната за отлепване на хеликоптерно летище при точен подход, на вълната на геодида на системата WGS-84 на зоната за опиране на хеликоптерно летище при точен подход и относителната височина за прелитане прага на ПИК при точен подход се публикуват с точност до 0,5 m (половин метър).

34. Сведения за превишението (абсолютната височина/относителната височина) на летище/хеликоптерно летище, на вълната на геоида на системата WGS-84 в точката на превишение на летището/хеликоптерното летище, на праговете на пистата за излитане и кацане (ПИК) при неточен заход, на точките на геометричния център на зоната за отлепване на хеликоптерно летище при неточен подход, на вълната на геоида на системата WGS-84 на праговете на ПИК при неточен подход, на вълната на геоида на системата WGS-84 на зоната за отлепване на хеликоптерно летище при неточен подход, на вълната на геоида на системата WGS-84 на зоната за опиране на хеликоптерно летище при неточен подход, на препятствията в района/зоната за подход и излитане, на препятствията при полет по правоъгълния маршрут (кръг) и на летището/хеликоптерното летище се публикуват с точност до 1 m (един метър).

35. Сведения за превишението (абсолютната височина/относителната височина) на препятствията по маршрута на полети и на оборудването за измерване на разстояние се публикуват с точност до 3 m (три метра).

36. Сведения за склонение и магнитно склонение на навигационните средства и на летищата/хеликоптерните летища се публикуват с точност до 1 градус (един градус).

37. Сведения за дължината (разстоянието/размера) на пистата за излитане и кацане, на зоната за опиране на хеликоптерно летище, на зоната за отлепване на хеликоптерно летище, на крайната писта за спиране и разполагаемите разстояния за кацане се публикуват с точност до 1 m (един метър).

38. Сведения за разстоянието между курсовата система на инструменталната система за кацане и праговете на ПИК, между глисадната система на инструменталната система за кацане и праговете на ПИК, измерено по осевата линия, между маркерите на инструменталната система за кацане и праговете на ПИК, между антената на оборудването за измерване на разстояние, съвместена с инструменталната система за кацане, и праговете на ПИК по осевата линия се публикуват с точност до 3 m (три метра).

Забележка: Режимни поделения и обекти се определят в специален

списък от министъра на народната отбрана или съответно от министъра на вътрешните работи.

#### РЕШЕНИЕ

за изключване на някои факти, сведения и предмети от състава на Списъка на фактите, сведенията и предметите, които съставляват държавна тайна на Република България

Изключва от състава на Списъка на фактите, сведенията и предметите, които съставляват държавна тайна на Република България, някои факти, сведения и предмети, както следва:

1. плановете на градовете в мащаб 1 : 100 000 и по-едри мащаби и копията от тях в система 1970 г.;
2. кадастрални и други топографски плановете в мащаб 1 : 5000 и в по-едри мащаби и копията от тях, които нямат цифрови стойности на координатите от Държавната координатна система, нанесени извън рамковото им оформление в система 1970 г.;
3. аерофилми, аероснимки, земни фотоснимки и друга информация, получена чрез дистанционни методи, които не съдържат изображения на обекти, свързани с националната сигурност;
4. координатите на трайно обозначени на местността точки в координатната система от 1970 г. и свързаните с нея топографски и кадастрални карти, плановете и данни.

#### РЕШЕНИЕ

за изключване на някои факти, сведения и предмети от състава на Списъка на фактите, сведенията и предметите, които съставляват държавна тайна на Република България

Народното събрание на основание чл. 86, ал. 1 от Конституцията на Република България

#### РЕШИ:

Изключва от състава на Списъка на фактите, сведенията и предметите, които съставляват държавна тайна на Република България:

1. Поверителни сведения и документи на Съвета за икономическа

взаимопомощ.

2. Поверителни сведения и документи по двустранни или многостранни кредитни и търговски спогодби.

3. Реда и начините за печатане на парични средства на Република България.