

3 Ноември, 2003 г.

До  
Проф. Огнян Герджиков,  
Председател на Народното събрание на Република България

Г-жа Анелия Мингова,  
Председател на Комисията по правни въпроси,  
Народно събрание на Република България

Членовете на 39 Народно събрание на Република България

Уважаеми г-н Герджиков,  
Уважаема г-жо Мингова,  
Уважаеми народни представители,

С това писмо бихме искали да изразим безпокойството на Правната инициатива на Институт “Отворено общество”, свързани със законодателните промени, предложени от Българското правителство, които третираят разпространяването на класифицирана информация от всяко лице като сериозно престъпление. Предложените промени противоречат на международните стандарти за свобода на информацията и изразяването, както и на изискванията за демократична откритост. Поради това призоваваме Народното събрание да ги отхвърли.

“Правна инициатива” към Институт “Отворено общество” е международна неправителствена организация, чиято основна цел е да подпомага правните реформи в целия свят. Правната инициатива на Институт “Отворено общество” има богат опит в популяризирането и защитаването на свободата на информацията и изразяването, включително и в държавите от Източна Европа и бившия Европейски Съюз.

Както разбираме, Правителството предлага въвеждане на нова алинея в член 357 на Наказателния кодекс (ал. 3), която предвижда наказание до шест години лишаване от свобода за всеки, който разпространи информация, представляваща държавна тайна. По този начин, освен вече предвидените в настоящия текст на същия член наказания за държавни служители, се предвиждат наказания за публикуване на информация от всяко друго лице, включително журналист или друг гражданин. Не са предвидени изключения в случаите, когато изнесената информация е в обществен интерес, или когато вредата върху националната сигурност е незначителна или несъществена. Подобен радикален подход към защитата на класифицираната информация противоречи на Европейските стандарти и международните документи, по които България е страна.

*BOARD OF DIRECTORS*  
Patricia M. Wald, *Chair*  
Thomas Carothers  
Maja Daruwala  
J. Kayode Fayemi  
Anthony Lester QC  
Juan E. Méndez  
Aryeh Neier  
Diane F. Orentlicher  
Wiktor Osiatyński  
András Sajó  
Herman Schwartz  
*EXECUTIVE DIRECTOR*  
James A. Goldston

Международните практики и законодателство предвиждат мерките по защитата на класифицираната информация (особено при въвеждане на наказателна отговорност), да взимат под внимание основните права на свобода на изразяване и информация, както и значението на здравословния обществен дебат. Това се отнася и до въпроси, свързани с националната сигурност. Този подход преобладава в демократичните държави, включително и членките на НАТО. В частност, все по-голям брой страни се въздържат от въвеждане на наказания на журналисти и други социални изследователи за добросъвестно публикувана информация, представляваща държавна тайна, ако тя не причинява съществени вреди на националната сигурност, или обслужва по-голям обществен интерес от откритост. Както отбелязва Конституционният съд на Германия “необходимостта от опазване на военната тайна за сигурността на държавата и свободата на пресата не са два взаимноизключващи се принципа. Напротив, те се допълват, понеже и двата имат за цел защитата на [демократичната държава].”<sup>1</sup>

Подобен подход е възприет и от Европейският съд по човешките права, чиито тълкувания на Европейската конвенция за човешки права са задължителна част от законодателството на България. Чрез практиката си Европейският съд отдавна утвърждава основното право на обществото да получава достъп до информация, включително касаеща въпроси на националната сигурност, както и задълженията на медиите, в ролята им на обществени “кучета-пазачи”, да публикуват подобна информация.<sup>2</sup>

Йоханесбургските принципи за националната сигурност, свобода на информацията и достъпа до информация също разглеждат категорично този въпрос.<sup>3</sup> Принцип 15, Общо правило за разкриване на секретна информация, гласи:

Никой не може да бъде наказван от съображения за националната сигурност за разкриване на информация, ако (1) разкритието не нанася вреда и няма вероятност да навреди на легитимен интерес на националната сигурност, или (2) обществения интерес за узнаване на информацията надделява над вредата от това разкриване.

Предложенията, направени от Българското правителство не съответстват на горните принципи. Вносителите загатнаха, че промените, предвиждащи тези наказания са породени от правилата на НАТО за защита на класифицираната информация, разпространени сред членките на Алианса. Самите тези правила са засекретени, но е малко вероятно те да поставят изисквания към държавите да защитават подобна информация чрез заплахи от наказания, действащи в толкова общо дефинирани случаи и върху толкова широк кръг от хора, включително и журналисти. В най-малко една държава членка на НАТО – САЩ няма общ закон, който предвижда наказания за разкриване на държавна тайна от всякакъв вид и от всяко частно лице.

---

<sup>1</sup> 20 BVerfGE 162 (1966) (*Делото Шпигел*), цитирано от Доналд Комърс, Конституционно право на Федерална Република Германия, Второ издание (1997), 400.

<sup>2</sup> *Виж например Обзървър и Гардиан срещу Великобритания* (1991), 14 ЕСЧП 84, пар. 59 (също известни като случаите *Спайкетчър*).

<sup>3</sup> Йоханесбургските принципи е документ, приет през 1995 г. от група експерти по международно право, национална сигурност и човешки права. Според Въведението, принципите “се основават на международни и национални закони и стандарти, касаещи защитата на човешките права отнасящи се до защита на човешките права, развитието на държавните практики (както е отразено *inter ailia* в решенията на националните съдилища) и общите правни принципи, признати от общността на народите.”

## Препоръки

Поради гореспоменатите причини *силно препоръчваме предложената разпоредба на член 357 ал. 3 от Наказателния кодекс да бъде отхвърлена*. Българското правителство не е в състояние да защити тезата, че действащото в страната законодателство е недостатъчно за защита на националната сигурност.

Ако все пак вземете решение, че тази алинея трябва да бъде приета под някаква форма, препоръчваме тя да въплъщава следните принципи, произтичащи от международните стандарти и най-добрите практики в тази област на правото:

1. *Не следва да се предвижда наказание за никое лице, което разкрива класифицирана информация освен ако лицето няма основателни причини да подозира в момента на разгласяването, че информацията е:*

- (a) Законосъобразно засекретена;
- (b) Предоставена в нарушение на задължение за конфиденциалност; и
- (c) Достатъчно чувствителна, така че да има съществена вероятност публикуването ѝ, взимайки предвид всички обстоятелства, *сериозно да увреди* интересите на националната сигурност,
- (d) Такава, че интересите на националната сигурност надделяват над обществения интерес от разгласяването.

2. Независимо от горните съображения, лицето не трябва да носи отговорност, ако от разпространената информация не е възникнала фактически сериозна вреда или силна вероятност от вреда за интересите на националната сигурност.

3. В съдебен процес, тежестта за доказване, включително и на това, че обвиняемият е знаел или е имал начин да узнае фактите в точки (a) – (д) е за прокуратурата.

4. Наказанията за неправомерно разкриване трябва да бъдат съответни и не трябва да създават неоправдан смразяващ ефект върху бъдещо легитимно изразяване.

Прилагайки тези принципи към текста предложен от Правителството, можем да забележим следните недостатъци:

\* Липса на изискване за знание – Приложението на предложената ал. 3 в чл. 357 не е ограничено само в случаите, когато лица разкриват информация, *за която знаят, че е класифицирана*. Ако предложението се приеме в настоящата си редакция, наказания ще се налагат и на лица, които не са знаели, или не са имали достатъчно основания да предполагат, че разгласяват класифицирана информация.

\* Липса на изискването за неспазване на служебно задължение – Предложеният член 3 ще въведе отговорност дори и в случаите, когато лицето, разпространило информацията *има*

достатъчно основания да вярва, че източникът на информацията е имал правото да я публикува. Възможно е да възникне ситуация, в която правителствен служител или друга организация, съхраняваща информацията, може да бъде упълномощен, или да претендира, че е упълномощен да разкрива класифицирана информация. Това са например случаи, в които има основания да се вярва, че класифицирането е било първоначално незаконно, или с времето е престанало да бъде необходимо. Публикуването на информация, класифицирана незаконно с цел прикриване на нарушения или с друга незаконна цел, има дълги традиции в демократичните общества и трябва да бъде насърчавано.

\* Липса на баланс – Предложените изменения въвеждат наказателна отговорност дори и когато *разкриването на информацията не уврежда, или няма вероятност съществено да увреди интересите на националната сигурност, както и когато има значителен обществен интерес от узнаването на информацията*. Според голям брой международни документи, е оправдано разгласяването на законосъобразно засекретена информация, ако публикуването и служи на достатъчно силен обществен интерес и не води до значителни и непоправими вреди за националната сигурност. Интересите на националната сигурност не могат автоматично да надделяват над основната нужда от осигуряване на свободен поток от информация и идеи; трябва да се постигне баланс между тези двата конкуриращи се интереса.<sup>4</sup>

Липсата на балансираща разпоредба е още по-тревожна, в светлината на прекалено широката дефиниция на класифицирана информация според приетия през 2002 г. в България Закон за защита на класифицираната информация. Липсата на достатъчни гаранции срещу неконтролируемо класифициране, съчетана с предвидените наказания за разпространение на подобна информация, независимо от нейната чувствителност и обществена стойност, ще сериозно ще застраши правото на свобода на изразяване и правата на медиите в България.

\* Несъответстващи наказания – максималното наказание от шест години лишаване от свобода според настоящите предложения е прекалено строга и *несъответстваща на деянието мярка*, особено когато касае журналисти и други социални комуникатори. Правителствените служители имат задължения за опазване на тайните към своя работодател – държавата, което ги разграничава от останалите граждани, включително и журналистите, които имат различни задължения към обществото. Ако се приемат предложените промени, то те трябва да отразяват това важно разграничение.

В заключение, призоваваме Народните представители да не приемат предложената ал. 3 от чл. 357, или най-малкото да я променят в съответствие с принципите на Европейското законодателство, очертани по-горе. Истоприята на управлението на България в култура на секретност, както и настоящия ангажимент на страната към утвърждаването на отворено и

---

<sup>4</sup> Имайте предвид например тълкуването на този принцип от германския конституционен съд в известното дело Шпигел (Der Spiegel): “[Съдилищата] трябва да балансират заплахите за сигурността на страната, които могат да възникнат от публикуването [на държавни тайни] и нуждата от информираност по важни събития, дори такива, свързани с отбраната и националната сигурност. В този смисъл правото на свобода на изразяване трябва се взема под сериозно внимание при приемането на наказателното законодателство.” *Делото Шпигел, цитирано от Комърс*, бележка 1, стр. 400. Този принцип, развит от германския конституционен съд намира ясна формулировка в редица немски закони.

3 Ноември, 2003

Стр. 5

демократично общество не изискват нищо по-различно от съобразяване с горните препоръки.

С удоволствие ще Ви предоставим всякаква необходима техническа помощ по тези въпроси.

С Уважение,

Джеймс А. Голдстън,  
Изпълнителен директор, Правна инициатива към Институт Отворено общество