



# РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян” № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,  
факс 987-65-14, e-mail: [arch@vas.com](mailto:arch@vas.com)

Изх. 372

Дата 08.04.2020 г.

**ДО  
44-ТОТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**На вниманието на:  
Комисията по правни въпроси  
Комисия по културата и медиите  
Комисия по транспорт,  
информационни технологии и съобщения**

**СТ А Н О В И Щ Е**

**от ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ,**  
представяван от председателя Ралица  
Негенцова

**относно:** Законопроект за изменение и  
допълнение на Закона за радиото и телевизията,  
№ 054-01-25/19.03.2020 г.

**УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ,**

На 19 март 2020 г. в 44-тото Народно събрание, в условия на извънредно положение, е внесен Законопроект за изменение и допълнение на Закона за радиото и телевизията. С него се предлагат редица нови правомощия на Съвета за електронни медии, на председателя на Софийския районен съд и на неговите

заместници, както и общ подход за криминализирането на „невярна информация“.

Висшият адвокатски съвет счита, че така внесената законопроект е противоконституционен и представлява груба намеса във свободата на медиите, на интернет пространството и на свободата на словото, поради което следва да бъде отхвърлен. Аргументите ни за това са следните:

## **1. По избрания подход спрямо проблема с дезинформацията**

Във внесената законопроект се възприема общ подход за дефиниране на термина дезинформация и за вменияване на държавата на правомощия, свързани с „осъществяване на надзор за предотвратяване и ограничаване на дезинформацията в интернет средата“. Този подход е свързан с даване на повече правомощия на държавни органи по същество да цензурират интернет сайтове, като тези правомощия са скрепени както с наказателна санкция, така и с особен вид административна санкция, която обаче не е съпътствана със съдебен контрол, не се осъществява от компетентен по правилата на процесуалните закони съд, а представлява възможност за еднолично решение на председателя на Софийски районен съд самостоятелно в рамките на 72 часа да издава по свое усмотрение съдебно разпореждане, което влиза в сила с „публикуването му“ и с него следва да се съобразят общ неопределен, но определяем кръг субекти, които са длъжни да „спрат достъпа“ до интернет страници, без възможност да обжалват, като те следва да следят за неговото издаване по свой почин. По същество този подход е противоконституционен, като противоречи пряко на чл. 40, ал. 2 от Конституцията.

Терминът „дезинформация“ е въведен от Европейската комисия през 2018 година по инициатива на работна група, свикана от еврокомисар г-жа Мария Габриел, като той се наложи като контрапункт на използвания по-рано термин „фалшиви новини“<sup>1</sup>. Неговото прецизиране се наложи от необходимостта за точна дефиниция на това явление, което без съмнение представлява нов тип заплаха за демократичния и правов ред, като го подкопава „отвътре“. Ето защо, Комисията възприе, че *„под „дезинформация“ се разбира доказуемо невярна или подвеждаща информация, която се създава, представя и разпространява с цел да се извлече икономическа изгода или съзнателно да се въведе в заблуждение обществеността, като последиците от това могат да бъдат в ущърб на обществения интерес. В ущърб на обществения интерес са заплахи за демократичните политически процеси и за процесите на*

---

<sup>1</sup> Вж. Съобщение относно европейски подход за борба с дезинформацията, разпространявана онлайн COM(2018) 236.

*формиране на политика, както и за общественото благо — като защита на здравето на гражданите на ЕС, защита на околната среда и сигурността. Съобщаването за грешки, сатирата и пародията, както и ясно разпознаваеми политически мотивирани новини и коментари не се смятат за дезинформация.*“ До този момент нито една държава членка не е криминализирала дезинформацията. Вносителите дават свое легално понятие за термина дезинформация, според което *„дезинформацията в интернет среда“ е разпространение чрез социални мрежи, интернет сайтове или по друг начин в интернет средата чрез интернет страници достъпни на територията на Република България, на публикация, която съдържа невярна информация, засягаща физически или юридически лица*“. Така то се различава напълно от понятието, дадено от Европейската комисия, като наказуема и подлежаща на контрол ще е всяка *„невярна информация засягаща физически или юридически лица*“. От дефиницията са отпаднали специфичните, установени от Комисията цел, умисъл и специфични последици. По този начин държава поставя монопол над истината, като оправомощава свои органи да посочват коя информация е *„вярна“*, без това обаче да е скрепено с възможност за защита пред съд, събиране на доказателства, при пълно отклонение на принципите на плурализма, прозрачността, пропорционалността и върховенството на правото, като съответно дава възможност всяка друга информация да бъде блокирана и цензурирана. Подобни мерки противоречат както на чл. 19 от Всеобщата декларация за правата на човека, на чл. 10 ЕКПЧ, на чл. 11 ХОПЕС, така и на чл. 39, чл. 40 и чл. 41 от Конституцията. По същество правото на изразяване се квалифицира като *„негативно право“*, тоест право, в чието упражняване държавата не бива да се меси. Докато правото на достъп до информация е *„позитивно право“*, тоест държавата трябва да създава позитивноправни предпоставки за неговото упражняване. Възможността за ограничаване на сайтове, които съдържат *„невярна информация“* нарушава грубо този принцип, като освен това включва в своето съдържание и разпространяване на невярна информация чрез социални мрежи, което е толкова широко и неясно, че всъщност може да обхване всичко.

В условията на информационното общество, в което са налице потоци от огромен обем от информация от всякакъв характер, чиято проверка често не само е изключително трудна, а направо невъзможна, защото следва да е скрепена с проверка на източници, факти, събития, изказвания и мнения от всички точки на света, подобно ограничаване на информацията е недопустимо. Единствено чрез дебат, плурализъм и достъп до многообразие от мнения и гледни точки, индивидът може да формира сам собствената си представа за

света, като даването на контрол на държавата над достъпа до тази информация и съответно възможността ѝ за ограничаване, е цензура.

## **2. По предложените §1-5, с които се вменяват правомощия, свързани с надзор над т.нар. „невярна информация относно физически и юридически лица“ на Съвета за електронни медии и Председателя на Софийски районен съд**

### **2.1 . По предложението за вменяване на правомощие на СЕМ за осъществяване на надзор над съдържанието на интернет страниците и за вменяване на задължение за сваляне на съдържание**

Висшият адвокатски съвет счита за недопустимо, на който и да е административен орган да му се дава правомощие да преценява кое е истина и кое не. Същевременно е недопустимо административната мярка да не бъде адресирана към засегнатите лица, а те да следва по свой почин да следят на сайта на регулатора, дали тяхна публикация не е обявена за дезинформация. Наред с това, установяването на достоверността на факти, мнения или оценки, изнесени в интернет страници, не може да бъде поверено на административен орган, защото той няма нито нужните компетенции, нито има разследващи и удостоверявателни функции по отношение на изнесените факти, като нито може да ги провери, а дори и да имаше подобен капацитет, единствено от компетенцията на съда е да се произнася за тяхната достоверност и то след като са събрани достатъчно доказателства и може да се направи обоснован и задълбочен анализ. Съветът за електронни медии няма административния, човешкия и експертния ресурс да проверява цялото интернет пространство.

Правомощието на СЕМ да взима решение, с което задължава лица да премахнат интернет сайта е противоконституционно. Член 40 от Конституцията забранява цензурата. Според конституционната разпоредба на чл. 40, ал. 2 от Конституцията: *„Спирането и 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.“* Дезинформацията не е едно от основанията, въз основа на които може да се предприеме действие по ограничаване на носители на информация, каквито безспорно са интернет

сайтовете<sup>2</sup>. Дори и да може да се обсъди въпроса дали терминът „дезинформация“ в смисъла, въведен от Европейската комисия, а не използвания в настоящия законопроект, попада в обхвата на основанието „добри нрави“, то следва да се отбележи, че Конституционният съд изрично посочва, че ограничителните мерки в чл. 40, ал. 2 от Конституцията и „тяхното използване е предоставено единствено на съдебната власт, а приложението им следва да се уреди със закон съобразно със спецификата и компетентността на отделните органи на съдебната власт. Тъй като представляват акт на пряка намеса и отрицание на правото свободно да се изразява и разпространява мнение, в самата си същност и като непосредствен ефект - спиране и конфискация - те са израз на цензура и като такива, тяхното налагане е допустимо само като крайно средство. Самият принцип за забрана на цензурата изключва каквито и да са други средства за въздействие върху дейността на печата и другите средства за масова информация.“

Ето защо, вменияването на подобни компетенции на СЕМ е поначало несъвместимо с Конституцията.

## **2.2. По отношение на вменияването на правомощие на председателя на Софийски районен съд да издаде „съдебно разпореждане“ до „всички лица, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, да спират достъпа до съответните интернет страници“**

Подобна мярка отново е противоконституционна, като противоречи както на принципите на справедлив съдебен процес, така и на законоустановеност на мярката, противоречи на принципите на процесуалното производство изобщо, на правото на защита, и по своето същество представлява цензура. Това е така, защото въпреки че е наименуван „съдебно разпореждане“, актът ще се издава от лице, което макар и формално да е в системата на съдебната власт, ще действа като административен орган. Актът ще е адресиран до широк кръг субекти, като ще им бъде вменено задължение за предприемане на конкретни действия спрямо уличения за нарушител. Подобна възможност противоречи изцяло на правилото, че административнонаказателната отговорност е лична. Няма предвидена възможност собствениците на сайтове да предоставят доказателства за достоверността на изнесените от тях факти, няма предвидена възможност да бъдат надлежно уведомени и съответно да имат разумен и достатъчен срок по

---

<sup>2</sup> Подобно тълкуване е възприето и в трайната съдебна практика на ЕСПЧ – Вж. напр. *Ashby Donald and Others v. France*, no. 36769/08, § 34, 10 Януари 2013; *Delfi AS v. Estonia* [GC], no. 64569/09, § 131, 16 Юни 2015 и др.

правилата на административния процес, защото по своето същество актовете на администрацията могат да се обжалват по реда на АПК пред административния орган и след това пред административен съд, за да защитят своите права. Така законопроектът не просто налага цензура, но не позволява и никаква възможност за защита срещу тази цензура. Буди недоумение изборът на председателя на Софийски районен съд като компетентния орган, който да издава подобен тип актове, които по съществото си административни.

### **3. По предложения регистрационен режим на доставчици на медийни услуги чрез интернет**

Предложеният законопроект не държи сметка за съществуващия вече административноправен ред за регистрация на онлайн сайтове на доставчици на медийни услуги, който съществува в Закона за задължителното депозиране на печатни и други произведения и за обявяване на разпространителите и доставчиците на медийни услуги. Съществуващото производството е пред Министерство на културата, но една от разликите с предложения законопроект е, че последният дава възможност на СЕМ за отказ на регистрация на определен доставчик на медийни услуги чрез интернет, както и възможност да заличи самата регистрация на доставчика. Това отново е цензура и за нея важат същите правила, като посочените по-горе, които произтичат пряко от Конституцията. Не само, че се вмения двойна административна тежест за доставчиците на медийни услуги, които така или иначе имат законово задължение за регистрация пред Министерство на културата, но се дава право на административен орган в лицето на СЕМ да препятства тяхната дейност и по същество да има пълен контрол над това дали доставчиците да създават и поддържат интернет сайтове. Подобна мярка представлява неоправдана, груба и непропорционална намеса в правото на изразяване на мнение по смисъла на чл. 10 ЕКПЧ, което не съответства на международния стандарт за ограничаване на правата.

Нещо повече, законопроектът в нов чл. 125с, ал. 3 дава право на Съвета за електронни медии да **забрани извършването на стопанска дейност**“ **заради това, че доставчикът на медийни услуги чрез интернет не премахне публикацията си.** Подобен подход е не просто репресивен, но противоречи освен на чл. 39, 40 и 41 от Конституцията, също така и на гарантираното право на свободна стопанска инициатива по смисъла на чл. 19 от Конституцията.

### **4. По предложения § 7 за въвеждане на имуществена санкция и своеобразна каскадна отговорност.**

И предложения нов чл. 126д ЗРТ също въвежда възможност за цензура, тъй като позволява налагане на имуществена санкция за публикуване в интернет на информация, която попада в дефиницията за „невярна информация за физическо или юридическо лице“, дадена от вносителите и налагана от административен орган. За нея важат с пълна сила изложените по-горе аргументи, като обаче се въвежда специфична каскадна отговорност, която е характерна за конституциите от XIX в., при които е било възможно за едно печатно издание отговорност е носел авторът, ако той не може да се открие – издателят, ако и той е неизвестен – печатарят, а най-сетне, ако и на него не може да му се потърси отговорност – раздавачът. И тук, ако авторът на публикацията е неизвестен, имуществена санкция ще понесе собственика на интернет домейна, на който е направена публикацията. Подобен подход приляга на една отминала епоха, в която цензурата не е била забранена, но в съвременната демократична конституционна държава това е недопустимо.

## **5. По внесеното предложение чрез ПЗР за промяна в Наказателния кодекс**

Законопроектът предлага криминализиране на „разпространяването на невярна информация“ с лишаване от свобода до три години. Криминализирането на лъжата е абсолютно недопустимо, защото задължаването на лицата да казват единствено и само истината, освен че противоречи изцяло на Конституцията и на ценностния порядък на демокрацията, е и напълно невъзможно. Подобен подход дава широка възможност за произвол в лицето на държавата за преследване на неудобните и на инакомислещите под претекст, че разпространява „невярна информация“. Липсва легална дефиниция на „невярна информация“, липсва контекст или благо скрепено към тази информация. От изложеното предложение е видно, че се касае за всякаква информация за каквото и да е било. Няма никакво ограничение до кого, как, по какъв начин и чрез какви способности е разпространена тази информация, което отваря широка възможност за произвол и злоупотреба с право. Внасянето на подобни предложения и то особено в условия на извънредно положение, освен че е недопустимо, има изключително негативен ефект за утвърждаване на устоите на демократичната и правова държава.

## **6. Заключение**

Висшият адвокатски съвет идентифицира като сериозен проблем наличието на дезинформация, като това е проблем не просто за България, а за цялата съвременна информационна глобална мрежа. Действително, държавата следва да предприеме мерки за справянето с нея, но те следва да съответстват на единния европейски подход. Освен това трябва да са най-напред позитивни, като например повишаване на медийната грамотност, насърчаване на спазването на етичния кодекс на българските медии, подкрепа за качествената журналистика като съществен елемент на демократичното общество, противодействие на заплахите от дезинформация, посредством стратегическа комуникация и др. Абсолютно недопустимо е въвеждане на цензура, която би имала за ефект не просто унищожаването на свободата на словото, а и на съвременния плуралистичен обществен дебат, на който се основава демокрацията.

#### **УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ,**

**Висшият адвокатски съвет се надява, че направените в настоящето становище бележки и изразените разбирания ще бъдат полезни на законодателя и ще бъдат взети предвид при обсъждане на Закона за изменение и допълнение на Закона за радиото и телевизията.**

**Висшият адвокатски съвет изразява готовност да участва в обсъждането на предложените текстове в хода на законодателния процес.**

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:**

**РАЛИЦА НЕГЕНЦОВА**