



Югозападен университет

„Неофит Рилски“

Правно-исторически факултет

Катедра „Международно право и международни
отношения“



АВТОРЕФЕРАТ

на

Дисертационен труд на тема:

Правото на достъп до обществена информация в практиката на Европейския съд по правата на човека

за присъждане на образователна и научна степен „Доктор“ в
професионално направление 3.6. Право /Международно право и
международни отношения/

на

Биляна Борисова Манова

**Научен ръководител:
доц. д-р Николай Марин**

**Благоевград
2022 г.**

Съдържание:

I.	Обща характеристика надисертационния труд.....	3
1.1.	Предмет на изследване	3
1.2.	Значимост и актуалност на изследването	5
1.3.	Цел и задачи на изследването.....	9
1.4.	Методология на научно-изследователската работа.....	11
1.5.	Обем и структура	12
II.	Резюме на съдържанието на дисертационния труд	13
2.1.	Въведение	13
2.2.	Глава първа – значение, същност и историческо развитие на правото на достъп до информация.....	14
2.3.	Глава втора – Правото на достъп до информация в международната система за защита на правата на човека	21
2.4.	Глава трета - Правото на достъп до информация в практиката на ЕСПЧ	24
2.5.	Заключение.....	38
III.	Списък с публикации.....	42

I. Обща характеристика на дисертационния труд

1.1. Предмет на изследване

Предмет на изследване на настоящия дисертационен труд е практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) във връзка с наличието на право на достъп до информация от обществено значение, притежавана от публичните институции, съгласно Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС). Като предварителна стъпка е адресиран въпросът признава ли международният правов ред изобщо съществуването на право на човека на достъп до информация и ако да – в какви граници.

През втората половина на двадесети и началото на двадесет и първи век както редица международни актове и международни органи за защита на правата на човека, така и националните правни системи на множество държави признават съществуването на права на някои субекти при определени условия на достъп до някои категории информация, притежавана най-вече от органите и институциите, упражняващи публичната власт. Спорно е обаче дали от разнородните разпоредби на различни правни системи и от разпръснатата и често противоречива уредба в международното правно може да се извлече самостоятелно право на човека на достъп до информация в определени или поне определяеми граници. Основната пречка пред установяване на утвърдено право на информация като част от каталога международно защитени права на човека е именно трудността да се определи неговото съдържание. Обхватът, границите и дори формулировката на това право са установени в международното право по-малко категорично в сравнение с други безспорно признати права на човека като правото на живот, на свобода на събранията и сдруженията и др.

В международното публично право са развити различни аргументи *защо* следва да бъде признато съществуването на право на достъп до информация и какви са ползите от него, които предопределят обхвата и съдържанието, които му се придават. В настоящия труд са проучени приложимите източници на международното право, относимите доктринални изследвания и практика на международни органи, за да бъдат изяснени наложилите се концепции за правото на информация. Изследвани са зараждането на идеята за това право и основните етапи от историческото му развитие на национално и международно равнище.

На тази база са изпълнена основните **цели на дисертацията**, а именно - проведен е анализ на относимата практика на ЕСПЧ по въпросите дали и при какви условия разпоредбите на ЕКЗПЧОС поражда право (или *права*) на достъп до информация, притежавана от публичните институции на държавите, и конкретно от кои разпоредби съдът извлича такова право. Очертани са обхватът и границите на правото на информация по ЕКЗПЧОС така, както са определени от ЕСПЧ към момента, включително допустимите ограничения на това право при надделяващи съображения от обществен или частен интерес. Проследена е съществената еволюция на практиката на ЕСПЧ по отношение на правото на информация в хода на над три десетилетия. Подходът на съда е оценен в по-широкия контекст на утвърдените в международната система за защита на правата на човека стандарти. Формулирани са изводи относно различията в позицията на ЕСПЧ и тази на други международни органи и причините за тях. Изведени са предимствата и недостатъците на избрания от ЕСПЧ подход и са предложени няколко варианта за преодоляване на констатираните слабости.

Извършен е и преглед на националната правна рамка на достъпа до информация от обществено значение в Република България (РБ) и е анализирано съответствието на българската правна уредба с изискванията на ЕКЗПЧОС, както са разяснени в практиката на ЕСПЧ.

1.2. Значимост и актуалност на изследването

Значимостта и актуалността на изследването се определят от изключителната важност на достъпа до информацията от обществено значение, притежавана от публичните институции, за съвременните демокрации. Достъпът до информация е ключова предпоставка за доброто функциониране на държавното управление, осъществяването на демократичен контрол от гражданите върху публичните власти, осигуряването на прозрачност и отчетност на държавния апарат и реализирането и отстояването на демократичните ценности и права, сред които централно място заема правото на гражданите на информирано участие в демократичните процеси.

През последните няколко десетилетия в международната система за защита на правата на човека все по-ясно се откроява необходимост да се изясни **дали съществува човешко право на достъп до информация и какво е неговото съдържание**. Проблемите, свързани с правото на информация, претърпяват през настоящия век особено динамично развитие поради все по-нарастващото значение на информацията за съвременните общества и икономики и безпрецедентното развитие на информационните технологии. Специално внимание в дисертационния труд е отделено на новите **предизвикателства и тенденциите**, свързани с все по-широкото проникване на технологиите и интернет във всички сфери на държавното управление и обществения живот и произтичащите от това възможности и рискове.

До приемането на Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи от 2001 г. (Конвенцията от Тромсьо) правото на достъп до информация не е изрично и детайлно регламентирано на международно ниво, поради което водеща роля за признаването му и за изясняване на съдържанието му изиграва практиката на международните съдилища и други органи за защита на правата на човека. Международните

органи извличат право на достъп до информация от обществено значение от разпоредбите на международните актове за защита на правата на човека, които гарантират изрично други права, най-често от свободата на изразяване, но също от правото на участие в управлението, правото на зачитане на личния и семейния живот, правото на справедлив съдебен процес, правото на живот и др.

От своя страна националните правни системи гарантират различни „информационни права“ като право на субектите на лични данни на достъп до информация относно съхраняваните и обработвани техни данни, право на потребителите на информация относно потребителските стоки, процесуални права на участниците в съдебни производства на достъп до информация относно хода на процеса и материалите по делото, и др. Отделно от това, от 60-те години на двадесети век насам все по-голям брой държави по света предоставят и изрично право на гражданите си на достъп до информация, притежавана от публичните им институции и определяна като „информация от обществено значение“ поради обществената значимост на въпросите, които засяга. Това право е гарантирано на конституционно ниво и/или чрез приемането на специални закони за достъп до информация.

Трудно е обаче от тези разнородни разпоредби на различни правни системи и от разнопосочната практика на международните органи за защита на правата на човека да се извлече самостоятелно, единно, международно защитено право на човека на достъп до информация.

В практиката на международните съдилища и други органи за защита на правата на човека и в доктрината се срещат *няколко различни концепции* за съществуването, обхвата и съдържанието на правото на достъп до информация. В зависимост от конкретната възприета аргументация *защо* следва да се гарантира такова право, значително варират и отговорите на въпросите кои субекти разполагат с него, при какви обстоятелства се поражда правото на достъп и какви категории информация се обхващат.

Според някои автори, за да бъде правото на информация признато като самостоятелно право на човека, е необходимо съществуващите международни актове за защита на правата на човека **да бъдат допълнени с разпоредби, които изрично уреждат правото на информация.** В практиката на международните органи за защита на правата на човека обаче правото на достъп до информация поради липсата на изрична **уредба се извлича по тълкувателен път от разпоредбите, гарантиращи няколко други самостоятелни права на човека,** а информацията се разглежда като необходимо условие за тяхното ефективно упражняване. Тези права включват правото на свобода на изразяване на мнение, правото на живот, правото на здравословна околна среда, правото на зачитане на личния и семейния живот, правото на истина, правото на справедлив съдебен процес, правото на защита от изтезания или нечовешко или унижително отношение или наказание, правото на добро здраве, правото на участие в управлението, някои социални и икономически права и др.

Най-широко застъпено в международната система е разбирането, съгласно което правото на достъп до информация от обществено значение, притежавана от публичните институции, представлява аспект на свободата на изразяване на мнение и условие за упражняването ѝ (а според някои международни органи – и условие за реализиране на правото на участие в управлението). Тази преобладаваща концепция подчертава взаимовръзките между свободата на печата и словото, свободния обмен на информация и идеи, информираността на гражданите като условие за успешното им участие в демократичното управление, прозрачността и отчетността на публичната власт, упражняването на обществен контрол върху институциите и подобряването на управлението. Това разбиране се застъпва в практиката на Междумериканския съд по правата на човека (МАСПЧ), Междумериканската комисия по правата на човека (МАКПЧ), Африканския съд по правата на човека и народите, Комисията на ООН по правата на

човека, Съвета на ООН по правата на човека, Специалния докладчик на ООН за насърчаване и защита на правото на свобода на мнението и изразяването, Комитета за правата на човека и редица неправителствени организации. Посочените международни органи извличат право на информация от разпоредбите на международни договори за защита на правата на човека, гарантиращи свободата на изразяване на мнение, **тъй като тези разпоредби защитават изрично и право на „търсене“, „получаване“ и „разпространяване“ на информация.**

Единственият значим орган за защитата на правата на човека, който към момента не споделя изцяло тази позиция, е Европейският съд по правата на човека. ЕСПЧ в значително по-малка степен е склонен да тълкува свобода на изразяване на мнение, гарантираната в чл. 10 от ЕКЗПЧОС, като обхващаща общо и позитивно задължение на публичните институции да предоставят притежаваната от тях информация от обществено значение на граждани при направено искане за достъп до информация. Вместо това съдът в определени случаи **признава само наличието на „инструментални“ права на информация по конвенцията:** не самостоятелно право на достъп до всякаква притежавана от публичните институции обществена информация на базата прогласената в чл. 10 свобода на „получаване на информация“, а права на достъп **само до определена информация, необходима в конкретния случай за упражняване на някое изрично гарантирано в ЕКЗПЧОС право** (свободата на изразяване по чл. 10, правото на зачитане на личния и семеен живот по чл. 8, правото на справедлив съдебен процес по чл. 6, правото на живот по чл. 2 или забраната за изтезания или нечовешко или унижително отношение или наказание по чл. 3 от ЕКЗПЧОС). ЕСПЧ първоначално напълно отказва да тълкува ЕКЗПЧОС като предоставяща право на достъп до информация от обществено значение, притежавана от публичните институции, а днес извлича от посочените разпоредби на конвенцията отделни и ограничени по обхват права на

информация. В този смисъл неговата юриспруденция изостава от настъпилите развития в международното публично право и практиката на други регионални международни съдилища.

Тълкуването на ЕКЗПЧОС от ЕСПЧ във връзка с правото на информация има пряко отражение върху вътрешната нормативна уредба и стандартите за достъп до информация у нас. Република България (РБ) се присъединява към конвенцията през 1992 г. и по силата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България (КРБ) ЕКЗПЧОС е част от вътрешното право на страната и има предимство пред нормите на националното законодателство, които ѝ противоречат. Разпоредбите на ЕКЗПЧОС, разяснени в практиката на ЕСПЧ, установяват за всички държави страни по нея минимални изисквания за защита на гарантираните в нея права. Държавите имат свободата да осигурят равна на гарантирана в ЕКЗПЧОС или по-висока степен на защита на прогласените в конвенцията права. В този смисъл практиката на ЕСПЧ, очертаваща съдържанието на правото на достъп до информация по ЕКЗПЧОС, е изключително значима за българското общество, тъй като установява минималните изисквания към РБ за осигуряване на достъп до обществена информация. ЕКЗПЧОС урежда и механизъм за контрол и гарантиране зачитането на защитените права чрез възможност за сезиране на ЕСПЧ от физически или юридически лица с твърдение, че дадена държава нарушава задълженията си по конвенцията. Съответно конвенцията и изследваната практика на ЕСПЧ не само задават минималните стандарти за достъп до информация у нас, но и предоставят на българските граждани допълнително средство за защита в случаите, когато считат, че правото им на информация е било нарушено от държавата.

1.3. Цел и задачи на изследването

Цел на настоящия дисертационен труд е провеждането на задълбочен и цялостен анализ на практиката на ЕСПЧ във връзка с наличието на право

на достъп до информация по ЕКЗПЧОС, който да изясни в какъв обхват и при какви условия конвенцията гарантира право на индивидите да искат и получават от публичните институции на държавите достъп до притежаваната от тях информация от обществено значение. За целта **са подбрани и изследвани онези решения от юриспруденцията на ЕСПЧ, които за пръв път формулират позицията на съда по този въпрос или които представляват съществена нова стъпка в развитието на практиката на съда.**

За постигането на тази цел дисертацията има следните задачи:

1. **Да изясни съдържанието на понятието „право на достъп до информация от обществено значение, притежавана от публичните институции“;**

2. **Да изложи различните развити в теорията аргументации защо следва да бъде признато съществуването на право на достъп до информация** и да идентифицира значението му;

3. **Да проследи историческото развитие** на разбирането за правото на достъп до информация от зараждането му през осемнадесети век до днес, като обобщи най-важните етапи от този процес в националните правни системи и в международната система за защита на правата на човека;

4. **Да изясни актуалното място на правото на достъп до информация в международната система за защита на правата на човека** и да изложи съществуващите концепции за това право като част от каталога международно признати права на човека;

5. **Да изследва регионалната международна уредба на правото на достъп до информация в рамките на Съвета на Европа и да анализира практиката на ЕСПЧ** във връзка с наличието на право на достъп до информация от обществено значение, притежавана от публичните институции, по ЕКЗПЧОС, **включително да проследи развитието в относимата практиката на съда** в хода на десетилетията и значителното ѝ

либерализиране през последните петнадесет години;

6. Да изясни **условията, обхвата, съдържанието и допустимите ограничения на правото на достъп до информация по ЕКЗПЧОС** според практиката на съда, включително подхода на съда в случаите, в които правото на информация влиза в противоречие с други обществени интереси или индивидуални права;

7. Да **съпостави практиката на ЕСПЧ с тази на други международни органи за защита на правата на човека**, като изследва причините за различния подход, възприет от ЕСПЧ, произтичащите от него последици и възможностите за бъдещо развитие на регионалните международни стандарти за достъп до информация на европейския континент;

8. Да **изследва националната правна уредба на достъпа до обществена информация** в Република България и да оцени съответствието ѝ с приложимите международни и европейски регионални стандарти.

1.4. Методология на научно-изследователската работа

Дисертационният труд използва няколко научни метода:

1. При проучването на зараждането на идеята за правото на достъп до обществена информация и проследяването на историческото ѝ развитие и реализиране в националното и международното право е застъпен **историческият** метод. Проследяването на еволюцията в относимата практика на ЕСПЧ също предполага използването на исторически подход.

2. Вторият основен използван метод е **функционалният**. Проведен е анализ на различните съществуващи концепции за правото на информация в международната система за защита на правата на човека, всяка от които е базирана на **различни социални или политически функции и ползи от гарантирането на достъп до информация**, притежавана от публичните

институции на държавите. Практиката на ЕДПЧ също е оценена в светлината на потенциалните ползи и рискове от възприетия от съда подход.

3. В дисертацията е използван и *сравнителноправен* метод при съпоставянето на сходствата и отликите в разбиранията за правото на достъп до информация, съдържанието и ограничения му в различните регионални международни системи за защита на правата на човека (европейска, американска, африканска), както и при оценката на съответствието на българското законодателство за достъп до информация с международните стандарти.

4. Когато за целите на изследването е необходимо да се установи съдържанието на съответните разпоредби на анализиранияте правни актове или на практиката на правоприлагащи органи, са използвани също *описателно-аналитичен* и *лингвистичен* подход, за да се изясни семантиката на изследваните пасажки.

1.5. Обем и структура

Дисертацията е в обем от 254 страници, като е структурирана в увод, три глави, заключение и библиография от 320 единици, които са използвани при изготвянето на настоящото изследване. Изследването е проведено в София и Благоевград, България, а части от него – по време на специализации в Юридическия факултет на Калифорнийския университет Лос Анджелис (University of California Los Angeles School of Law) в Лос Анджелис, Съединените американски щати в периода 21.08.2021 г. – 15.02.2022 г. и в Университета Париж 1 Пантеон-Сорбона (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne) в Париж, Франция през месец октомври-ноември 2020 г. Бележките под линия са 1324. Изследването е съобразено с действащата правна уредба, актуална към 31.03.2022 г.

В края на труда е представена библиографска справка. Източниците са разделени според вида на документа – международни актове със

задължителен или декларативен характер, национална и международна съдебна практика, научни изследвания (учебници, монографии, статии), особени и съвпадащи мнения към съдебни решения, национални конституции и закони, публикации на неправителствени организации, уебсайтове и др. Международните актове и цитираните решения на международни органи за защита на правата на човека са подредени в зависимост от това дали са приети/постановени от орган в системата на ООН или от регионален международен орган. Цитирани са 96 решения и особени и съвпадащи мнения към тях на ЕСПЧ, 8 решения на МАСПЧ, 5 решения на Комитета за правата на човека, 110 международни договори, декларации, решения, доклади и други актове на международни органи и организации, включително на Европейския съюз (ЕС) и на Съвета на Европа, 40 книги и статии, 9 публикации на неправителствени организации, 18 уебсайта и др.

II. Резюме на съдържанието на дисертационния труд

2.1. Въведение

Въведението посочва темата и предмета на изследването, актуалността и значимостта на засегнатите проблеми, целите и задачите на дисертационния труд. Изложена е и е обоснована методологията на научно-изследователската работа. Очертани са също границите на дисертацията, като са идентифицирани значимите въпроси, свързани с правото на достъп до информация от обществено значение, притежавана от публичните институции, които остават извън обхвата на изследването. Такива въпроси, които не са обхванати от настоящата дисертация, са:

- проблемите, свързани с реалните ползи и ефективност на правилата за достъп до обществена информация, и предизвикателства, свързани с практическото им прилагане в държави с различни управленски и културни

традиции и социални, демографски, географски и икономически условия;

- степента, в която индивидите се възползват от предоставеното им право на достъп до информация, и причините за неупражняването на това право дори когато то е гарантирано от закона;

- рисковете, произтичащи от неограничения достъп на обществеността до притежаваната от публичните институции информация и от прекомерната прозрачност, свързани напр. със значителната административната тежест, застрашаването на независимостта и безпристрастността при вземането на решения от институциите и т.н.

2.2. Глава първа – значение, същност и историческо развитие на правото на достъп до информация

Първата глава на дисертацията има за цел да изясни същността, значението и съдържанието на правото на достъп до обществена информация и да проследи историческото му развитие на равнище вътрешните правни системи на държавите.

В научната литература и в практиката на международните органи за защита на правата на човека се излагат разнородни *аргументи* защо правото на информация следва да бъде гарантирано и защо следва да му бъде признат характер на право на човека. Те включват съображения както от морален и политически характер, така и за ефективност и икономичност, и варират в зависимост от възприетото разбиране за конкретното съдържание на правото на информация. На базата на тези различни аргументи са развити *различни концепции за правото на достъп до информация*, за неговото съдържание, значение, обхват и граници. В дисертационния труд са адресирани най-широко застъпените концепции за правото на достъп до информация и за неговата обществена значимост, а именно:

1) Значение на правото на достъп до информация за доброто функциониране на управлението и реализирането на правото на участие

в управлението

Взаимовръзката между правото на достъп до информация и доброто функциониране на управлението се разглежда в няколко аспекта:

(i) На първо място, акцентира се върху **значението на правото на информация за успешното функциониране на демокрацията.** Гарантирането на право на информация създава предпоставки индивидите да осъществяват информиран избор по всички въпроси, свързани с участието им в демократичната система на управление - както при упражняване на правото им на глас при конституирането на изборните държавни органи, така и в по-общ план при формирането на мнения и заемането на обществена позиция по всички значими въпроси. Гарантирането достъпа до обществена информация е особено важно с оглед нарастващите съвременни рискове, свързани с дезинформацията, включително чрез разпространение на фалшиви новини и използване на интернет за тези цели.

Правото на достъп до информация може да подпомогне разрешаването на съвременните проблеми на демокрацията, произтичащи от свръхрегулацията на обществените отношения, приемането на все по-обемна, детайлна и трудно разбираема за неспециалисти нормативни уредба и изместването на центъра на политическите процеси по вземане на решения от традиционното му поле – националните законодателни органи, към други субекти, които не притежават същата степен на демократична легитимност (специализирани административни органи, наднационални органи - в контекста на ЕС, съдебни органи - при упражняването на контрол за конституционност/съобразност на законите). Отчетлива е и тенденцията към намаляване на общественото доверие в политическите партии. Гарантирането на свободен достъп до информация от обществено значение, притежавана от публичните институции, би могло да повиши осведомеността на гражданите по въпросите, подлежащи на обществено обсъждане и регулация, и така да допринесе за преодоляване на описаните

предизвикателства.

(ii) На второ място, приема се, че достъпът до информация осигурява необходимата **прозрачност и откритост** на дейността на публичните власти. Този аргумент почива на разбирането, че властта на публичните институции е само делегирана и произтича от суверена – народа. Съответно публичните институции винаги упражняват своите правомощия от името на народа, включително когато създават и обработват информация и документи от обществено значение. Тъй като създаваната и притежавана от тях информация **по принцип е публична по своя характер**, тя следва да бъде обществено достояние, освен ако не бъде обоснована конкретна причина за ограничаване на достъпа до нея.

(iii) На следващо място, правото на достъп до информация позволява повишаване на **отчетността** на публичните институции и упражняването на обществен **контрол** върху дейността им.

2) Концепция за правото на достъп до информация като аспект на свободата на изразяване

Още от зараждането на идеята за правото на достъп на гражданите на достъп до информация от обществено значение, притежавана от публичните институции, това право се разглежда като органично свързан със свободата на изразяване на мнение.

За разлика от сравнително „младото“ право на достъп до обществена информация, правото на свобода на изразяване на мнение е едно от най-класическите граждански права и е гарантирано изрично във всички основни международни актове за защитата на правата на човека. То представлява ключова предпоставка за политическата еманципация на индивида и изисква премахването на цензурата и предоставянето на възможност на всеки човек свободно да формулира и разпространява мнения и идеи, както и да получава безпрепятствен достъп до изразяваните и разпространявани от другите мнения и идеи.

Извличането на право на информация от свободата на изразяване поставя акцент върху обществените ползи от гарантиране на свободен, несмушаван и разнопосочен обмен на информация и идеи в обществото, обхващащ както гражданите и организациите им, така и публичните институции. За осигуряване на такъв свободен поток на информация индивидите следва могат без цензура да се запознават с мненията, идеите и сведенията, предоставяни от други субекти, да повишават познанията си по определени въпроси и свободно да тълкуват и разпространяват получената по всякакви канали информация, включително при поискване да получават информация от публичните органи.

Тезата, че правото на достъп до информация представлява аспект на правото на свобода на изразяване и/или условие за осъществяването му, се застъпва от редица международни органи за защита на правата на човека - МАКПЧ, МАСПЧ, Специалния докладчик на ООН за свободата на мнението и изразяването, Комисията на ООН по правата на човека, Съвета на ООН по правата на човека, Комитета за правата на човека, а при определени (по-ограничени) условия – и в по-новата практика на ЕСПЧ.

3) Правото на достъп до информация като условие за упражняване на правото на защита на личния и семеен живот и на правото на поверителност

Правото на достъп до информация често се разглежда от международните органи като условие за реализирането на добре установеното право на човека на защита на личния живот и/или на по-новото право на защита на личните данни (на поверителност). Редица международни органи в практиката си признават на индивидите права на достъп до определени категории информация, необходима за упражняване на правото им личен и семеен живот. Тук влизат лични данни в тесен смисъл, така и други категории информация, която засяга личната сфера на заявителя или не представлява информация относно заявителя, но е необходима за

реализиране правото на личен и семеен живот.

4) Правото на информация като условие за реализиране на правото на живот, здраве и здравословна околна среда

В международното право се идентифицира връзката между състоянието на околната среда, достъпа на индивидите до информация относно нея и гарантирането на защитата на правата на човека. Редица международни актове и практиката на множество международни органи за защита на правата на човека признават изрично право на достъп до информация относно състоянието на околната среда.

Международното публично право в сферата на околната среда поставя особен акцент върху предотвратяването на рисковете за околната среда и за живота и здравето на индивидите и с оглед на това предвижда множество „информационни“ задължения за държавите - за събиране, съхраняване и обработване на информация, напр. за извършване на оценки на въздействието върху околната среда преди инициране на дейности, за екологични оценки, мониторинг, за предоставяне на информация и уведомяване на засегнатите индивиди, групи и държави относно състоянието на околната среда, рисковете от настъпване на екологични увреждания и реално настъпили екологични щети.

Достъпът до информация относно околната среда представлява и **средство за подобряване на процесите по вземане на политически решения с ефект върху околната среда** и за гарантиране на общественото участие в тях.

В дисертацията са изследвани основните международни актове по тази тема, като специално място е отделено на приетата през 1998 г. в Орхус Конвенция за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на взимане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда от 25.06.1998 г. - първият задължителен международен инструмент, уреждащ изчерпателно достъпа до информация относно околната среда.

5) Правото на достъп до информация като аспект на правото на истина

Правото на достъп до информация се разглежда от някои международни органи и автори и като един от съставните елементи на комплексното „право на истина“, признато от редица органи за защита на правата на човека. Правото на истина е право на жертвите на тежки нарушения на правата на човека или на международното хуманитарно право и на техните близки роднини да получат достъп до наличната информация относно извършените нарушения, да изискват от държавата да *разследва* нарушенията, да *събере* при нужда сведения, да *разкрие* и *накаже* извършителите, както и да *осведоми* широката общественост.

6) Правото на информация като условие за гарантиране на правото на справедлив съдебен процес и на правото на свобода и сигурност

Добре утвърдените права на човека на справедлив съдебен процес и на свобода и сигурност обхващат различни процесуални гаранции, включително някои изисквания за предоставяне на достъп на задържаното/подсъдимото лице, респективно на страните в процеса, до определени категории информация (напр. право на задържаното лице да бъде уведомено на разбираем за него език в момента на арестуването му за основанията за ареста и предявяваните обвинения, които му се предявяват; право на обвиняемия да бъде незабавно и в подробности информиран за характера и причините за обвинението, да му бъдат осигурени подходящи условия да подготви своята защита, да участва в разпита на свидетелите, да ползва при нужда безплатно услугите на преводач, и др.).

7) Правото на информация като условие за упражняването на социални и икономически права

Все по-често се подчертава тясната връзка между достъпа до информация и способността на гражданите да упражняват ефективно

социалните си и икономически права. Достъпът до информация позволява на гражданите да използват наличните сведения, за да принудят правителството да гарантира реализирането на социалните и икономическите им права, и може да допринесе за намаляването на социалните неравенства.

В глава първа е очертано и съдържанието на правото на достъп до информация според всяка от посочените концепции, като са изследвани няколко основополагащи въпроса:

- 1) кои са лимитираните субекти на правото на информация;
- 2) кои са субектите, задължени да осигурят реализирането на правото на достъп до обществена информация, като предоставят достъп до информацията, която притежават;
- 3) какъв е обхватът на правото на достъп до информация: какви категории информация се обхващат;
- 4) какви са пределите на правото на информация – при какви обстоятелства е допустимо правото на информация да бъде ограничавано.

Тези аспекти на правото на информация варират в зависимост от конкретната възприета концепция. Така например правото на информация, извлечено от свободата на изразяване, засяга всякаква информация от обществено значение, докато правото на достъп до информация относно околната среда или на достъп до лични данни са с по-ограничен предметен обхват. Субекти на правото на информация, извлечено от свободата на изразяване и правото на демократично участие в управлението, са всички граждани, като тук проблемен е въпросът дали правото може да се разглежда като универсално право на човека, при положение, че редица държави изискват определена връзка, за да се породи право на достъп до притежаваната от нейните институции информация (гражданство). Кръгът субекти на правото на достъп до информация от значение за личния и семеен

живот е много по-ограничен - лицата, чиято лична сфера е засегната. Кръгът субекти на правото на достъп до информация относно околната среда е специфичен и в зависимост от конкретния акт може да обхваща засегнатите индивиди, населението на засегнатите региони или дори държави (право да бъдат уведомявани за трансгранични увреждания на околната среда и други).

Изследван е въпросът относно систематично място на правото на достъп до информация от обществено значение, притежавана от публичните органи, според класификацията на правата на човека на три поколения права, предложена от Карел Васак през 1977 г.

В първа глава от дисертацията е изследвано и историческо развитие на правото на достъп до обществена информация в националните правни системи на държавите. Характерна особеност на правото на достъп до обществена информация е, че то е гарантирано първо на ниво националните правни системи на държавите, а едва след това концепцията за това право се утвърждава и в международното публично право. Проследени са зараждането на разбирането за правото на достъп до информация през осемнадесети век в Кралство Швеция и особено важният принос за това на финландския просвещенски либерален философ, духовник и политик Андерс Чидениус (1729-1803). Обобщено е постепенното гарантиране на право на достъп до информация от националните правни системи на все по-голям брой държави през втората половина на двадесети век и през двадесет и първи век на конституционно равнище или чрез приемане на закони за достъп до информация.

2.3. Глава втора – Правото на достъп до информация в международната система за защита на правата на човека

Глава втора от дисертационния труд изследва уредбата на правото на достъп до информация в международни актове и релевантната практика на

международни органи съгласно най-разпространената от идентифицираните концепции за правото на достъп до информация – като аспект на свободата на изразяване и на правото на участие в управлението.

На първо място е анализирана правната уредба на правото на достъп до информация в основополагащи международни актове, приети в рамките на системата за защита на правата на човека на Организацията на обединените нации (ООН), като Всеобщата декларация за правата на човека и Международния пакт на граждански и политически права (МПГПП). Много детайлно е проследено развитието на идеята за правото на достъп до информация от момента на създаването на ООН през 1945 г., през работата на Комисията на ООН по правата на човека по изработване на Всеобщата декларация за правата на човека в периода 1946-1948 г. и дейността на проведената през 1947-1948 г. в Женева Международна конференция относно свободата на информация, до приемането на МПГПП на 16.12.1966 г. и практиката по прилагането му до днешна дата. Значително място е отделено на приноса на органите на ООН за защита на правата на човека за все по-широкото утвърждаване на правото на достъп до обществена информация. Изследвани са резолюции на Общото събрание на ООН. Адресиран е приносът на Комисия на ООН по правата на човека (функционираща в периода 1946-2006 г.), на заменилият я през 2006 г. Съвет на ООН по правата на човека, на създадения от Съвета на ООН по правата на човека Специален докладчик на ООН за свободата на мнението и изразяването, и на създадения с МПГПП Комитет за правата на човека.

На следващо място в глава втора е изследвана защитата на правото на достъп до информация в рамките на няколко регионални правни системи за защита на правата на човека: Съвета на Европа, ЕС, американската и африканската регионална система за защита на правата на човека. С оглед предмета на дисертацията – практиката на ЕСПЧ, особено детайлно са анализирани гаранциите за достъп до информация в рамките на Съвета на

Европа, като са идентифицирани и изследвани относимите актове на Парламентарната асамблея и на Съвета на министрите на организацията. Отчетено е най-значителното достижение на работата на органите на Съвета на Европа в сферата на достъпа до информация - приемането от Комитета на министрите на 27.11.2008 г. на **Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи** (Конвенцията от Тромсьо), отворена за присъединяване на 18.06.2009 г. в Тромсьо, Норвегия. Конвенцията от Тромсьо е **първият международен документ с правно задължителен характер, който гарантира общо право на достъп до официални документи, съхранявани от публичните институции, и подробно регламентира условията за упражняването му.** Конвенцията е компромисен документ, който се стреми да постигне баланс между стремежа към гарантиране на възможно най-висока степен на защита, от една страна, и необходимостта да създаде кръг от задължения, които държавите да са склонни да поемат, от друга. Тя влиза в сила на 01.12.2020 г., когато е ратифицирана от необходимия брой държави – 10. Към днешна дата страни по конвенцията са 11 европейски държави, като още 9 държави са я подписали, без да са я ратифицирали. Към датата на завършване на дисертационния труд РБ не е подписала Конвенцията от Тромсьо. Конвенцията установява и механизъм за наблюдение и контрол на спазването ѝ, като за целта предвижда създаването на два органа: 1) експертен - Група от специалисти по достъпа до официални документи, и 2) политически, съставен от по един представител на всяка държава страна по конвенцията - Консултативен орган .

Важно място е отделено и на гаранциите за достъп до обществена информация в американската регионална система за защита на правата на човека, създадена в рамките на Организацията на американските държави (ОАД). Подчертан е изключителният принос на практиката на МАКПЧ и МАСПЧ за признаването на правото на достъп до обществена информация

за част от каталога от права на човека, гарантирани от международния правов ред. Подробно са изследвани позициите на МАКПЧ и на МАСПЧ по делото *Claude Reyes срещу Чили* (2006), по което първо комисията, а след това и съдът за първи път посочват изрично, че правото на свобода на изразяване по чл. 13 от Американската конвенция за правата на човека обхваща общо право на достъп до информация от обществено значение, притежавана от публичните институции на държавите. Адресиран е и приносът на други органи на ОАД за утвърждаването на високи стандарти за достъп до информация в американския регион, по-конкретно чрез приемането на Междоамериканския образец на закон за достъп до обществена информация, обобщаващ най-добрите регионални практики в тази сфера.

2.4. Глава трета - Правото на достъп до информация в практиката на ЕСПЧ

Трета глава от дисертационния труд съдържа анализ на относимата практика на ЕСПЧ във връзка с наличието на право на достъп до информация, притежавана от публичните институции, произтичащо от разпоредбите на ЕКЗПЧОС, съдържанието и ограниченията на това право.

В юриспруденцията си ЕСПЧ не тълкува конвенцията като съдържаща общо право на достъп до всякаква информация от обществено значение, притежавана от публичните институции на държавите, а само при определени обстоятелства извлича от няколко отделни разпоредби право на някои категории субекти на достъп до определени категории информация. Подходът на ЕСПЧ е *инструментален*, тъй като съдът разглежда достъпа до информация *не като самостоятелно право*, а като *условие за ефективното упражняване на различни изрично гарантирани в конвенцията права*, и *фрагментиран*, тъй като извлича отделни ограничени права на достъп до информация *от различни разпоредби*

В съответствие с тази особеност трета глава изследва относимата съдебна практика на ЕСПЧ по няколко отделни разпоредби на ЕКЗПЧОС: на първо място, чл. 10, който гарантира правото на свобода на изразяване на мнение, но също чл. 8, който защитава правото на зачитане на личния и семейния живот, чл. 6, осигуряващ право на справедлив съдебен процес, чл. 2, прогласяващ правото на живот, и чл. 3, в който е закрепено правото на защита от изтезания или нечовешко или унизително отношение или наказание. Взети са предвид и някои Особени или Съвпадащи мнения на съдии от ЕСПЧ към изследваните решения.

При анализа на практиката на съда във връзка с правото на достъп до информация по всяка от тези разпоредби е отчетено значението на разграничението, което ЕСПЧ прави между позитивни и негативни задължения на държавите по ЕКЗПЧОС. Концепцията за негативните задължения произлиза от класическото и най-старо разбиране за правата на човека като т.нар. „негативни свободи“, което възниква през епохата на либерализма (18-19 век) като израз на стремежа към ограничаване намесата на държавата в частната сфера и довежда до приемането на първите актове за защита на гражданските и политически права. Тези най-рано признати права първоначално се разглеждат като негативни „свободи от“, а не „свободи за“, чието зачитане изисква от държавата единствено да не се намесва в упражняването им, а не да предприема никакви мерки, за да ги гарантира. Разбирането за правата на гражданите като негативни свободи е възприето в каталога от права, съдържащ се в Поправките към Конституцията на САЩ, които и днес се интерпретират като негативни свободи. На европейския континент теорията за основните права обаче претърпява еволюция, като днес преобладава разбирането, че осигуряването на някои права създава за държавите позитивни задължения чрез активни действия да гарантират упражняването им. В съответствие с това разграничение ЕСПЧ в практиката си често засяга въпроса дали отделните гарантирани в ЕКЗПЧОС права в

конкретните обстоятелства по делото пораждат позитивни или негативни задължения. По отношение например на правото на живот по чл. 2, на свобода на изразяването на мнение по чл. 10 и на зачитане на личния и семейния живот по чл. 8 съдът приема, че в зависимост от фактическата обстановка могат да породят както позитивни, така и негативни задължения.

И по този въпрос подходът на ЕСПЧ във връзка с правото на достъп до информация по конвенцията не е единен и консистентен – в някои случаи съдът изследва въпроса дали държавата е била длъжна да осигури достъп до търсената от жалбоподателя информация през призмата на негативните задължения за ненамеса в упражняването на съответното право (най-вече на свободата на изразяване на мнение по чл. 10 от ЕКЗПЧОС), а в други – в светлината на позитивните задължения за предприемане на активни действия. Може да се обобщи, че когато намира, че непредоставянето на информация от публичните институции нарушава правото на зачитане на личния и семеен живот по чл. 8, съдът по-често разглежда делото през призмата на позитивните задължения (напр. по дела, засягащи достъпа до информация относно състоянието на околната среда, рисковете за здравето, информация относно произхода, раждането, родителите, детството). Когато обаче е ограничен достъпът до информация, съхранявана в регистрите на полицията или тайните служби, съдът по-често адресира въпроса дали са спазени негативните задължения за ненамеса по чл. 8 от ЕКЗПЧОС. Що се отнася до твърдените нарушения на правото на получаване на информация по чл. 10 от конвенцията, подходът на ЕСПЧ и тук не е единен, но в повечето си практики съдът разглежда непредоставянето на достъп до информация като нарушение на негативното задължение на държавата за ненамеса, тъй като изследва първо въпроса дали отказът представлява намеса в правото на получаване на информация по чл. 10 и ако да - дали тя е допустима по чл. 10, § 2.

Отделните признати от ЕСПЧ в практиката му „права на достъп до

информация“ по конвенцията подлежат на ограничения, които варират в зависимост от това от коя разпоредба съдът извлича право на достъп до информация и дали разглежда задължението за предоставяне на достъп в конкретния случай като позитивно или негативно задължение на държавата. В дисертацията съответно са анализирани и условията, при които според ЕСПЧ „правата на достъп до информация“ по ЕКЗПЧОС могат да бъдат ограничавани. Повечето права по ЕКПЧОС не са абсолютни, а са ограничени. По отношение на някои конвенцията съдържа изрични клаузи, регламентиращи условията, при които могат да бъдат ограничавани. Така напр. чл. 8, § 2 и чл. 10, §2 от ЕКЗПЧОС съдържат списък от основания (обществени интереси), които биха могли да оправдаят намеса в съответните права. По отношение на негативните задължения в практиката си ЕСПЧ утвърждава три кумулативни изисквания, които следва да бъдат изпълнени, за да се приеме, че дадена намеса е допустима: освен да е 1) насочено към защитата на някой от изброените в чл. 8, § 2, респективно в чл. 10, § 2 обществени интереси, ограничението трябва да е 2) предвидено от закон и 3) „необходимо в едно демократично общество“ за защитата на съответния интерес. Преценката дали ограничението е „необходимо в едно демократично общество“ изисква от съда да претегли засегнатото право по конвенцията и конкуриращия се в него обществен или друг частен интерес (друго право по конвенцията) и да прецени дали намесата е пропорционална. При този анализ ЕСПЧ отчита различни фактори: важноста на защитеното право, наличието или липсата на европейски и международен консенсус по въпроса, характера на демократичното общество, интереса, който се защитава чрез намесата, „свободата на преценка“, с която се е ползвала държавата (която е толкова по-голяма, колкото по-малко установен е европейски консенсус по въпроса). По отношение на позитивните задължения съдът преценява дали държавата е предприела изискуемия минимум от разумни действия за гарантиране ефективното упражняване на

правото. Тъй като съдът не е формулирал обща теория за позитивните задължения, въпросът какви конкретни мерки се изискват се разглежда по всяко конкретно право. Подходът на ЕСПЧ към допустимите ограничения на негативните и позитивни задължения по ЕКЗПЧОС е сходен, като и в двата случая съдът се стреми да постигне справедлив баланс между конкуриращите се интереси.

2.4.1. Правото на достъп до информация в практиката на ЕСПЧ по чл. 10 от ЕКЗПЧОС

Чл. 10, §1 от ЕКЗПЧОС предвижда като част от свободата на изразяване на мнение правото на всеки човек *„да получава и да разпространява информация и идеи без намеса на държавните власти и независимо от държавните граници“*. Най-обемният дял от практиката на ЕСПЧ във връзка с правото на достъп до информация по конвенцията засяга въпроса дали така гарантираното *„право на получаване на информация“* по чл. 10 обхваща и право на достъп до обществена информация, притежавана от публичните институции.

Позицията на ЕСПЧ относно възможността за тълкуване на чл. 10 от конвенцията като гарантираща право на достъп до обществена информация претърпява в хода на десетилетията значително развитие. В хронологичен план могат да се открият два основни етапа в подхода на ЕСПЧ. През първия в продължение на приблизително две десетилетия (1987 – 2006 г.) съдът тълкува чл. 10 стеснително, като се придържа към разбирането, че тази разпоредба не създава задължение за държавите да предоставят при поискване на гражданите и техните организации достъп до информацията, с която разполагат публичните им институции. През този период ЕСПЧ отхвърля някои жалби за твърдени нарушения на правото на получаване на информация по чл. 10 още на етапа на преценката на допустимост(някои – като явно неоснователни, а други - като несъвместими с разпоредбите на

конвенцията по смисъла на чл. 35, §3, буква „а“ от ЕКЗПЧОС). От 2006 г. насам след постановяването на решенията по делата *Sdružení Jihočeské Matky s. République Tchèque* (2006 г.) и *Унгарски съюз за граждански свободи срещу Унгария* (2006 г.) се наблюдава либерализиране на тази позиция на съда. Първоначално някои решения на състави, а впоследствие и Голямата камера постепенно достигат до възгледа, че при определени (ограничени) обстоятелства чл. 10 поражда право на достъп до информация от обществено значение, притежавана от публичните институции.

§1 Ограничително тълкуване на правото на получаване на информация по чл. 10 от ЕКЗПЧОС (1987 – 2006 г.)

Първоначалната позиция на съда е заявена за пръв път в решението по делото *Leander срещу Швеция* през 1987 г. Производството пред ЕСПЧ е образувано по жалба срещу Кралство Швеция на шведския гражданин г-н Леандер и засяга отказа на властите да му предоставят достъп до информация относно основанията за отхвърляне на кандидатурата му за работа, която се съдържа се в секретен полицейски регистър, поддържан за целите на националната сигурност. При произнасянето си по делото ЕСПЧ изразява разбиране, че правото на получаване на информация по чл. 10 от ЕКЗПЧОС следва да се разбира като негативна свобода, пораждаща за държавата само задължение за ненамеса в обмена на информация между частни субекти, но не и за предоставяне на притежаваната от нея информация чрез предприемане на активни действия.

Към тази позиция съдът се придържа стриктно през следващите две десетилетия и в решенията по делата *Gaskin срещу Обединеното кралство* (1989 г.), *Guerra и други срещу Италия* (1998 г.), *Roche срещу Обединеното кралство* и други.

§2 Либерализиране на подхода на ЕСПЧ в някои решения на състави (2006 г. – 2016 г.)

От 2006 г. се наблюдава постепенно либерализиране на тази позиция на съда, като някои решения на състави все повече се отклоняват от нея и приемат, че при определени обстоятелства чл. 10 поражда ограничено право на достъп до информация от обществено значение, притежавана от публичните институции на държавите. Тази промяна може да бъде отдадена на влиянието, оказано върху съда от постановяването през същата година на знаковото решение на МАСПЧ по делото *Claude Reyes и други срещу Чили*.

Първото решение на ЕСПЧ, което демонстрира тази нова тенденция, е решението по допустимостта на делото *Sdružení Jihočeské Matky срещу Чехия*. Жалбоподател е чешка неправителствена организация, чиято дейност е насочена към подобряване на околната среда и постигане на устойчиво развитие. Жалбата засяга отказа на сезираните институции да предоставят на организацията достъп до документи и планове относно местна атомна електроцентрала, необходими ѝ във връзка с осъществяваната от нея дейност. ЕСПЧ приема, че в случая отказът за предоставяне на достъп представлява намеса в правото на получаване на информация по чл. 10, тъй като: 1) информацията е била предварително налична за сезираните институции, и 2) искането се базира на конкретна законова разпоредба, допускаща по принцип възможност за предоставяне на достъп до исканата информация. Съдът обаче заключава, че жалбата е недопустима, тъй като е „явно необоснована“ по смисъла на чл. 35, § 3, буква „а“ от конвенцията.

Следващ повратен момент в юриспруденцията на ЕСПЧ настъпва през 2009 г. с постановяването на решението по делото *Унгарски съюз за граждански свободи срещу Унгария*. В него ЕСПЧ за първи път установява, че държава е нарушила задължението си да осигури защита на правото на получаване на информация по чл. 10, като е отказала да предостави на частно лице (неправителствена организация) искания достъп до информация от обществено значение, притежавана от публичните институции. ЕСПЧ

намира, че ограничаването на достъпа на организацията жалбоподател до исканата информация нарушава изискванията на чл. 10 от ЕКЗПЧОС, като взема под внимание няколко фактора: контекста на искането за достъп, характера на организацията, осъществяваната от нея дейност, обществения характер на исканата информация и факта, че тя е била предварително налична за сезираната институция и не е изисквала предприемане на действия по събирането ѝ. Така съдът за пръв път изрично установява, че **чл. 10 от ЕКЗПЧОС предоставя ограничено право на получаване на обществена информация, съхранявана от публичните институции**, което се поражда, когато са изпълнени определени условия.

Месец по-късно ЕСПЧ отново установява нарушение от Унгария на правото на получаване на информация по чл. 10 поради отказ за предоставяне на информация по делото *Kenedi срещу Унгария* (2009). Решението засяга отказ на националните институции да предоставят на жалбоподателя – унгарски историк, информация относно дейността на унгарските държавни служби за сигурност, необходима му за целите на историческото му дейност. Отказът е постановен в нарушение на изрично съдебно разпореждане за предоставяне на жалбоподателя на достъп до исканата информация. С оглед на това ЕСПЧ намира, че и в този случай е нарушено правото на получаване на информация по чл. 10 от ЕКЗПЧОС.

Следват още няколко решения на състави, които развиват изразените в решенията по делата *Sdružení Jihočeské Matky срещу Чехия*, *Унгарски съюз за граждански свободи срещу Унгария* и *Kenedi срещу Унгария* принципи.

§3 Обобщаване на актуалната позиция на ЕСПЧ в *Унгарски хелзинкски комитет срещу Унгария* (2016 г.)

Решението на Голямата камара на ЕСПЧ по делото *Унгарски хелзинкски комитет срещу Унгария* от 08.11.2016 г. идва в отговор на

очертаните противоречия между по-новата и по-старата практика на съда по отношение на правото на достъп до обществена информация по чл. 10 от ЕКЗПЧОС. Делото пред ЕСПЧ е заведено във връзка с отказа на две полицейски управления да уважат отправеното от Унгарския хелзинкски комитет до тях искане да му разкрият имената на публичните защитници, на които са възлагали случаи. Организацията иска посочените сведения за целите на проект, насочен към подобряване и повишаване на прозрачността на системата за назначаване на служебни защитници.

При произнасянето Голямата камера на ЕСПЧ разяснява и обобщава позицията на съда относно възможността за извличане на право на достъп до информация от чл. 10 на конвенцията. Съдът посочва, че тази разпоредба гарантира право на достъп до информация **само в две хипотези:**

1) когато предоставянето на достъп е **разпоредено с решение на компетентен национален орган** или

2) когато информацията е **необходима за реализирането на правото на свобода на изразяване на заявителя.**

Според съда преценката дали конкретен отказ за предоставяне на информация представлява намеса в свободата на изразяване трябва да се извършва във всеки отделен случай в светлината на конкретните обстоятелства по делото. При този анализ трябва да се вземат предвид **четири кумулативни фактора:**

(1) **Целта на искането**, т.е. дали исканата информация е необходима за реализирането на свободата на изразяване на молителя;

(2) **Характерът на търсената информация**, т.е. дали тя може да се разглежда като информация от обществен интерес;

(3) **Ролята на молителя**, т.е. дали субектът прави искането с цел да информира обществеността в качеството си на „обществен страж“ и да

допринесе за провеждането на информиран обществен дебат. Съгласно практиката на ЕСПЧ, освен пресата и неправителствените организации, „обществени стражи“ могат да бъдат също академичните изследователи и авторите на литература по въпроси от обществено значение, както и (в някои случаи) някои блогъри и други популярни потребители на новите социални медии.

(4) **Дали исканата информация е вече готова и налична**, или изисква събирането на данни от сезираната институция.

Най-новата практика на ЕСПЧ във връзка с правото на получаване на информация по чл. 10 от конвенцията, постановена през последните няколко години след решението на Голямата камера по делото *Унгарски хелзинкски комитет*, се придържа категорично към формулираните в него принципи и внася някои разяснения в тях.

2.4.2. Правото на достъп до информация в практиката на ЕСПЧ по чл. 8 от ЕКЗПЧОС

Между правото на достъп до информация и правото на зачитане на личния и семейния живот по чл. 8 от ЕКЗПЧОС съществува двойка връзка. От една страна, в определени хипотези ЕСПЧ извлича от тази разпоредба право на достъп до определени категории информация. Същевременно в други ситуации правото на зачитане на личния живот на даден субект може да представлява и основание за ограничаване на достъпа на други субекти до дадена информация, независимо от коя разпоредба на конвенцията се извлича правото на достъп до информация в случая. Следователно правото на личен и семеен живот в зависимост от конкретните обстоятелства би могло да представлява основание както за разкриване на информация, така и за отказ за предоставянето ѝ. В дисертационния труд са анализирани двата аспекта на тази връзка.

В по-ранната практика на ЕСПЧ, в която тълкува правото на получаване на информация по чл. 10 много стеснително, позоваването на правото на личен и семеен живот по чл. 8 се оказва по-успешна стратегия и предоставя на жалбоподателите по-големи шансове съдът да установи нарушение на конвенцията.

Практиката на ЕСПЧ по жалби за нарушение на правото на зачитане на личния живот по чл. 8 от ЕКЗПЧОС засяга откази на публичните институции да разкрият разнообразни категории информация от значение за упражняването на това право. Подходът на съда по отношение на правото на информация, извлечено от правото на личен и семеен живот, е широк и обхваща както задължения за предоставяне на информация при направено искане за достъп, така и в някои случаи за публикуване от държавите на определена информация по тяхна собствена инициатива (както по делото *Guerra и други срещу Италия*). ЕСПЧ установява, че отказът за предоставяне на достъп до следните категории сведения може да представлява нарушение на чл. 8 от конвенцията:

- Информация, съхранявана в секретни полицейски регистри или регистри на тайните служби (*Haralambie срещу Румъния* (2009); *Turek срещу Словакия* (2006));

- Информация относно ранното детство на дадено лице и сведения от досието му относно отглеждането му в социална институция (*Gaskin срещу Обединеното кралство*);

- Информация относно самоличността на биологичните родители и произхода (*Mikulić срещу Хърватия* (2002); *Godelli срещу Италия* (2012));

- Информация относно здравословното състояние на жалбоподателя (ЕСПЧ, *Roche срещу Обединеното кралство*) и достъп до медицински досиета (*К.Н. и други срещу Словакия* (2009)).

С изключение на делата, засягащи достъпа до информация, съхранявана в регистрите на полицията или тайните служби (които разглежда през призмата на негативните задължения на държавите по чл. 8), ЕСПЧ в преобладаващия брой решения относно правото на информация по чл. 8 от ЕКЗПЧОС изследва обстоятелства по делото от гледна точка на позитивните задължения на държавите да гарантират чрез предприемане на активни действия ефективното упражняване на правото на зачитане на личния и семейния живот на жалбоподателите, включително като изследва въпроса дали са били налице достатъчно процедурни гаранции за реализирането на това право .

За разлика от останалите анализирани дела, делата *Guerra срещу Италия* и *Tătar срещу Румъния* (2009) не засягат отказ за предоставяне на информация по направено искане за достъп, а пропуск за активно разпространяване на информация от държавата. В решението по делото *Guerra срещу Италия* ЕСПЧ установява, че Италия е **нарушила позитивното си задължение по чл. 8 от ЕКЗПЧОС по своя инициатива да събере и предостави на засегнатото местно население информация относно рисковете за околната среда и здравето, причинявани от дейността на местна фабрика за производство на торове.**

2.4.3. Правото на достъп до информация в практиката на ЕСПЧ по чл. 6 от ЕКЗПЧОС

В дисертацията е изследвана и практиката на ЕСПЧ, засягаща въпроса дали отказът за предоставяне на достъп до определени категории информация може да представлява намеса в правото на справедлив съдебен процес по чл. 6 от ЕКЗПЧОС. В тези случаи съдът извършва анализ не дали отказът за предоставяне на исканите сведения нарушава материално право по конвенцията, а дали води до неспазване на изискванията за осигуряване

на изискуемите по чл. 6 процесуални гаранции.

Така например по делото *Roşiiani срещу Румъния* (2014) ЕСПЧ установява, че несъобразяването от кмета на румънска община с окончателно съдебно решение за предоставяне на достъп на журналист до информация от обществено значение относно дейността на кметството представлява нарушение на правото на справедлив съдебен процес, тъй като изпълнението на окончателното съдебно решение е „интегрална част“ от понятието „процес“ по чл. 6 от ЕКЗПЧОС. А в решението по делото *К. Н. и други срещу Словакия* съдът намира, че отказът на националните институции да предоставят на жалбоподателките исканите фотокопия от медицинските им досиета нарушава правото им на достъп до съд по чл. 6 от конвенцията, защото непропорционално ограничава способността им да представят случая си пред съда по ефективен начин.

2.4.4. Правото на достъп до информация в практиката на ЕСПЧ по чл. 2 от ЕКЗПЧОС

В дисертационния труд е адресирана и юриспруденцията на ЕСПЧ, която извлича право на достъп до информация от чл. 2, защитаващ правото на живот. В практиката по чл. 2 съдът разяснява, че тази разпоредба създава за държавите както негативно задължение да се въздържат от отнемане на живот, така и позитивно задължение да предприемат подходящи действия за опазване на живота на всяко лице под тяхна юрисдикция.

Чл. 2 от ЕКЗПЧОС може да породи за държавата както материални задължения (свързани най-вече с необходимостта да минимализира рисковете за живота на индивидите, като създаде подходяща нормативна рамка, да забрани със закон посегателствата срещу живота и т.н.), така и процедурни задължения (да установи ефективни процедури за разследване,

разкриване и наказване на престъпления, засягащи правото на живот). **Право на достъп до определени категории информация може да възникне в контекста както на материалните, така и не процедурните задължения по чл. 2 от ЕКЗПЧОС.**

Според юриспруденцията на ЕСПЧ материалните позитивни задължения за гарантиране на правото на живот при определени условия обхващат и изискване държавата да предприемат превантивни действия за предотвратяване засягането на правото на живот, по-специално в контекста на животозастрашаващи дейности или ситуации, включително чрез предоставяне на засегнатите индивиди на навременна информация относно съществуващите рискове за живота им (*Öneriyildiz срещу Турция, Kolyadenko и други срещу Русия* (2012), *Vudayeva и други срещу Русия* (2008)).

Що се отнася до процедурния аспект на задължението за гарантиране на правото на живот, задължение за предоставяне на достъп до информация може да възникне в контекста на установеното от ЕСПЧ процедурно задължение на държавата при установяване на правила за разследване и наказване на престъпления срещу личността да гарантира „*достатъчен елемент на обществен контрол върху разследването или неговите резултати*“ и участието на заинтересованите лица (*McKerr срещу Обединеното кралство* (2001), *Paul and Audrey Edwards срещу Обединеното кралство* (2002), *Oğur срещу Турция*).

2.4.5. Правото на достъп до информация в практиката на ЕСПЧ по чл. 3 от ЕКЗПЧОС

В дисертацията са изследвани и случаите, в които ЕСПЧ извлича право на достъп до информация от съдържащата се в чл. 3 от конвенцията забрана на изтезанията, нечовешкото или унижително отношение или наказание. Според юриспруденцията на съда тази разпоредба може при наличието на

определени обстоятелства да предоставя право на индивидите на достъп до информация относно съдбата на техни близки роднини, арестувани или задържани от държавата, а отказът за разкриването на тази информация може да причини на близките страдания и тревоги, представляващи нечовешкото или унижително отношение по смисъла на чл. 3 от конвенцията (*Kurt срещу Турция* (1998), *Cyprus срещу Турция* (2001)).

2.4.6. Правото на достъп до обществена информация в Република България

В последния раздел от трета глава е изследвана националната правна уредба на правото на достъп до информация в Република България. Анализирани са относимите разпоредби на КРБ, на специалния Закон за достъп до обществена информация (ЗДОИ) от 2000 г. и на някои други кодекси и закони, уреждащи определени права на достъп до информация (като Административнопроцесуалния кодекс, Наказателно-процесуалния кодекс, Гражданския процесуален кодекс, Закон за националния архивен фонд, Закона за защита на потребителите, Закона за защита на личните данни и др.).

Извършена е преценка на съответствието на разпоредбите на ЗДОИ с регионалните международни стандарти за достъп до информация в Съвета на Европа, като е констатирано, че законът съответства изцяло на изискванията на Конвенцията от Тромсьо и надхвърля тези, установени в практиката на ЕСПЧ по чл. 10 от конвенцията. Изследвана е и относима национална съдебна практика.

2.5. Заключение

В заключението на базата на проведения анализ на практиката на ЕСПЧ във връзка с правото на достъп до информация са формулирани изводи относно позицията на съда, като тя е съпоставена с позициите на

други международни органи за защита на правата на човека. Изтъкнато е, че очертаното в юриспруденцията на ЕСПЧ право на достъп до информация по чл. 10 в няколко аспекта е с по-ограничен обхват от правото, което се признава от други международни органи. Докато според ЕСПЧ право на достъп до информация може да се извлече от свободата на изразяване на мнение по конвенцията **само ако са изпълнени четирите посочени кумулативни критерия**, преобладаващото разбиране за това право е, че то съществува по принцип за всички индивиди **независимо от конкретната цел на искането за достъп и осъществяваната от заявителя дейност**. ЕСПЧ признава право на информация **само на някои категории индивиди, изпълняващи функцията на „обществени стражи“**, и само за целите на **опосредственото информирание на обществеността по въпроси от обществен интерес чрез медии, блогове, неправителствени организации**, и тези аспекти на концепцията му често са обект на критика. Според останалите международни органи свободата на изразяване **обхваща право на всеки човек на достъп до информация, притежавана от публичните органи, което произтича от самия обществен характер на информацията**.

Предложени са обяснения за този по-резервиран подход на ЕСПЧ. Изтъкнато е, че липсата на категорична яснота и на единен подход към правото на информация като международно гарантирано човешко право изобщо и в практиката на ЕСПЧ в частност има своите **исторически причини**. Тя е последица от факта, че подробната регламентация на международно равнище на съдържанието и условията за упражняване на правото на достъп до информация е сравнително нова тенденция. Конвенцията от Тромсьо е от 2009 г., а основополагащите международни актове за защита на правата на човека са приети по-отдавна и са формулирани далеч по-общо, като само прогласяват право на (търсене), получаване и разпространяване на информация, без да уточняват в кои

хипотези, по отношение на кои субекти и на каква информация възниква то. Поради това правото на достъп до информация от обществено значение, притежавана от публичните институции, е извлечено от техните разпоредби впоследствие по тълкувателен път, за да отговори на настъпилите развития в обществените нагласи и в националните законодателства. Друга възможна причина за разликата в подхода на ЕСПЧ е разминаването в конкретната текстова формулировка на чл. 10 от ЕКЗПЧОС, която за разлика от повечето международни актове, гарантиращи право да се *търси*, получава и разпространява информация, гарантира **само право на получаване и разпространяване, но не и на търсене на информация**. Възможно е ограничителното тълкуване от съда на чл. 10 от конвенцията във връзка с правото на информация да се обясни **и с нежеланието на съда да се отдалечи прекалено от първоначално заявената му по делото *Leander* позиция по въпроса** от съображение за правна сигурност и за зачитане на изразената от държавите при подписване на ЕКЗПЧОС воля.

В заключение е изразено предположение, че в обозримото бъдеще е вероятно съдът да продължи да се придържа към тълкуването, обобщено в решението по делото *Унгарски хелзинкски комитет*, което извлича от свободата на изразяване по чл. 10 на ЕКЗПЧОС много специфично право на достъп до информация с ограничен обхват без аналог в практиката на другите международни органи за защита на правата на човека. Ако това е така, гражданите на държавите страни по конвенцията биха били и в бъдеще ограничени във възможността си да използват надзорния механизъм, установен в ЕКЗПЧОС, в случай на отказ на националните институции да им разкрият търсената информация. Предложени са две възможни средства, чрез които констатираният дефицит на международна защита на правото на достъп до обществена информация на европейския континент би могъл да бъде преодолян при наличие на политическа воля за това:

1) Чрез присъединяване на по-голям брой държави към

Конвенцията от Тромсьо: това би осигурило на повече индивиди известен международен контрол на зачитането на правото на достъп до информация от обществено значение от националните институции, като им позволи да се ползват от предвидените в конвенцията надзорни механизми;

2) Чрез изрично допълване на каталога от права, защитени от ЕКЗПЧОС, с право на достъп до обществена информация, притежавана от публичните институции, чрез подписване на протокол към конвенцията.

III. Списък с публикации

Самостоятелни публикации:

1. Bilyana Manova, 'The Conflicting Implications of the Right to Information as Recognised by Public International Law', in *International conference 'Knowledge-Based Organization'* (Sibiu, Romania, 14 – 16.06.2018). *Conference Proceedings*, Volume 24, Issue 2, 212-220; DOI: <https://doi.org/10.1515/kbo-2018-0092>

2. Bilyana Manova, 'Contemporary Problems of the Right to Information in Public International Law', in *XVI International Congress on Public International Law Commemorating Professor Igor Blischenko* (Moscow, Russian Federation, 14.04.2018). *Conference Proceedings*.

3. Биляна Манова, „Еволюцията в практиката на Европейския съд по правата на човека при тълкуването на чл. 10 от Европейската конвенция за правата на човека във връзка с правото на достъп до информация“, *Изследвания на правните проблеми в дигиталната среда*, Благоевград: Издателство „Неофит Рилски“, 2019.

4. Биляна Манова, „Правни гаранции за достъп до информация в Република България“, в *Сборник от конференцията „Право и общество в (пост) пандемичния свят“* (Благоевград, България, 09-10.05.2022 г., организирана от Юридическия факултет на Югозападния университет „Неофит Рилски“) – под печат.

Публикации в съавторство:

1. Nikolay Marin and Bilyana Manova, 'The Rise of Nationalism and Populism in Liberal as a Challenge for Public International Law', *Finnish Yearbook of International Law* (2015), 175 – 212.

2. Nikolay Marin and Bilyana Manova, 'The Constraints of International Courts as a Tool for Resolving Conflicts with Russia', *German Yearbook of International Law* (2021), Volume 62, Issue 1, 371–406, налична на: <https://elibrary.duncker-humblot.com/journals/id/42/vol/62/iss/6083/art/60797/>.