

Не е моментът да си говорим за демокрация?

Комуникационните права и пандемията

Нели Огнянова

Нели Огнянова е юрист, професор в СУ „Св. Климент Охридски“, доктор на науките с тема „Аудиовизуалната политика на Европейския съюз“. Преподава Медийно право. Участва в транспонирането на медийното законодателство на ЕС в българското право от 1997 г. досега. Председател на Комисията по журналистическа етика. Автор на „Право и етика на информационното общество“ (2002), „Медийно регулиране: принципи и съдебна практика“ (2008), „Медийна политика и право на ЕС“ (2014), студии и статии в областта на медийното право и цифровите права.

Адрес за кореспонденция: nelly.ognyanova@gmail.com

I. „Строго необходими, пропорционални и временни ограничения“

Комуникационните права са конституционно предвидени и защитени – право на свободно изразяване, забрана на цензурата, право на достъп до информация, към тях можем да добавим защита на личните данни и на личния живот в информационно отношение, както и правата на интелектуална собственост.

Тези права не са абсолютни. Те имат предели, предвидени в Конституцията. За свободата на изразяване ЕКПЧ изрично предвижда, че това право **може да бъде обусловено от процедури, условия, ограничения или санкции, които са предвидени от закона и са необходими в едно демократично общество.** Въпросът е кой, на какво основание, в каква степен, за какъв срок ограничава комуникационните права.

Пандемията COVID-19 доведе до ограничаване на някои от комуникационните права като свободата на изразяване и правото на личен живот. По подобен начин ограничения въведоха и други държави – някои въведоха ограниченията заедно с обявяване на *извънредно положение* (България, Румъния, Словакия, Чехия, Унгария, Испания, Италия и др.), а останалите държави не обявиха извънредно положение, но също приеха ограничителни мерки за защита на живота и здравето на гражданите.

В някои държави приеха изключително тежки ограничения на правата на гражданите. Министър-председателят на Израел обяви, че ще използва „цифрови методи, използвани досега само в борбата срещу тероризма, които се въздържах да използвам по отношение на цивилното население. Това включва известно количество нарушения на личния живот на тези хора“¹. И в България се чува такива гласове: „Не е моментът да си говорим за демокрация“, казва министърът на финансите Владислав Горанов². „Можем да се лишим от свободата на словото“, казва депутатът Йордан Цонев³.

¹ Israel's Netanyahu turns to anti-terrorism tools in battle against coronavirus. Washington Post, March 15, 2020.

² Владислав Горанов: Не е моментът да си говорим за демокрация. БНР, 22 март 2020.

³ Йордан Цонев: Може за известно време да се лишим и от свобода на словото. Дневник, 10 април 2020.

Последва реакция на държави от ЕС, които изразиха „дълбока загриженост за риска от нарушаване на принципите на правовата държава, демокрацията и основните права, произтичащи от приемането на някои спешни мерки“ и призоваха спешните мерки „да бъдат ограничени до строго необходимото, да имат пропорционален и временен характер, да се подлагат на редовен контрол и да се спазват гореспоменатите принципи и задълженията на международното право. Те не трябва да ограничават свободата на изразяване или свободата на печата“. Държавите подкрепиха и инициативата на Европейската комисия за наблюдение върху спешните мерки и тяхното прилагане, за да се гарантират основните ценности на Съюза⁴.

Заслужава отбелязване реакцията на Съвета на Европа – Съветът издаде ръководство,⁵ в което подчерта, че „в особени обстоятелства е възможно да се наложат определени мерки, но върховенството на правото остава водещ принцип“. Във връзка с пандемията могат да се приемат **само строго необходими мерки, само ако са придружени с гаранции срещу произвол, само временно за точно определен срок и само при прилагане на всички мислими начини за демократичен контрол** – парламентарен, съдебен и граждански. Според Съвета на Европа разпускането на парламентите не трябва да е възможно.

II. Комуникационните права у нас по време на пандемия

Свобода на изразяване

В Наказателния кодекс съществува разпоредба за „предаване по радио, телефон или по друг начин неверни повиквания или заблуждаващи знаци за помощ, злополука или тревога“ (чл. 326 НК). Приета като мярка срещу злоупотреба с телефон 112, скоро разпоредбата получи неочаквано приложение за повдигане на обвинения срещу критични журналистически публикации⁶. Във връзка с извънредното положение беше направен опит този прецедент да се превърне в практика и да се разшири с ново

4 Statement by Belgium, Bulgaria, Cyprus, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Romania, Spain, Sweden. Diplomatic statement | 01-04-2020.

5 Спазване на демокрацията, върховенството на закона и правата на човека в условията на санитарната криза с COVID-19, Съвет на Европа, Страсбург, 2020.

6 Прокуратурата тръгна срещу казанлъшки журналист. – Капитал, 2 април 2015 г.

законово основание. Законът за извънредното положение⁷ инкриминира всяване на паника чрез невярна информация за разпространението на заразна болест. Така получи ново потвърждение тезата, че у нас свободата на изразяване се ограничава не толкова чрез медийното законодателство, колкото чрез други закони⁸.

Президентът наложи вето върху разпоредбата. Парламентът прие вето. Въпреки това прокуратурата продължава да повдига обвинения за критично говорене, което според нея води до всяване на паника. Само в последните седмици по тази разпоредба са повдигнати обвинения срещу лекари от Пловдив, срещу политик от прокремълския спектър, срещу син на болен от коронавирус, изнесъл факти за обстановката, в която се провежда лечението във Видин. Председателката на Българския фармацевтичен съюз проф. Стоименова е привлечена към отговорност за свои интервюта, в които предупреждава за риска от недостиг на лекарства – една област, в която тя е несъмнен експерт и авторитет.

Няма съмнение, че инфодемията (невярна информация + пандемия, разпространение на невярна информация) е сериозен проблем. Но няма съмнение също така, че опитът да се използва разпоредба в Наказателния кодекс, за да се ограничат критичното говорене и критичните публикации, има смразяващ ефект върху свободата на изразяване и не е строго необходима и пропорционална мярка по смисъла на стандартите на Съвета на Европа.

Право на личен живот

Пандемията създаде нови рискове пред опазването на тайната на личния живот и защитата на личните данни. Въпреки че защитата на медицинските данни е изрично предвидена в европейското законодателство, появиха се нови практики на проследяване на хората и достъп до данните за техния здравен статус. Специални приложения, базирани на данни за поведението и контактите на гражданите, дори могат да ги категоризират от гледна точка на риска за общественото здраве.

⁷ Закон за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. (обн., ДВ, бр. 28 от 2020 г.; изм., бр. 34 и 38 от 2020 г.).

⁸ Наказателен кодекс, Закон за кредитните институции, Закон за Комисията за финансов надзор, Закон за защита на конкуренцията

Много остро се поставя въпросът за опазването на лекарската тайна, за защита на данните и на личния живот на болните от коронавирус, близките им и контактните лица. Както в приказката за Али Баба, където разбойниците маркират с кръстче къщата на Али Баба, за да я познаят на другия ден – добре че се намесва умната Моргиана и спасява главния герой – и тук, в България, се намериха служители, които са маркирали домовете на хората с положителни тестове за коронавирус. Журналисти по време на ежедневните брифинги задаваха въпроси защо укриването на заболяване не се криминализира, защо домовете на заболелите не се означават, какви мерки се вземат по отношение на заболели от ромски етнос. Тук в ролята на Моргиана влезе Националният оперативен щаб, който напомни, че в Европейския съюз действат високи стандарти за защита на личните данни и здравните власти не включват етническия произход в статистиката за заболяемостта в страната.

Законът за извънредното положение предвиди изменение на Закона за електронните съобщения, с което позволи задържане на трафични данни за нуждите на принудителното изпълнение на задължителната изолация и болничното лечение на лица, които са отказали или не изпълняват задължителна изолация и лечение. Както е известно, поначало в България се разрешава задържане на трафични данни за срок до 6 месеца само за целите на разследване и разкриване на тежки престъпления при предварителен съдебен контрол. С новото изменение доставчиците на електронни услуги се задължават да предоставят незабавен достъп до трафични данни без предварителен съдебен контрол на широк кръг субекти – Главна дирекция „Национална полиция“, Столичната дирекция на вътрешните работи и областните дирекции на МВР. При това изменението на Закона за електронните съобщения не се ограничава със срок. На практика един полицай може да получи незабавен достъп до трафичните данни на всекиго, защото е трудно доставчиците да са убедени кои лица са карантинирани. Група народни представители внесоха искане в Конституционния съд за обявяване на противоконституционност на съответните изменения на закона за електронните съобщения.

Правото на лична неприкосновеност не е привилегия само когато времената са добри. Във всяка криза намесата трябва да бъде пропорционална и строго необходима,

т.е най-слабата възможна за достигане на легитимната цел. Нямам убеждение, че това е българският случай.

Достъп до информация

Пандемията е време, в което достъпът до информация придобива особено висока стойност. Поради функциите си за защита на общественото здраве държавата акумулира огромната част от данните за хода, лечението и последиците от коронавируса. Наистина в България беше направена организация гражданите ежедневно да бъдат информирани по тези въпроси. Но вярно е също така, че държавата предоставя информацията, която тя прецени. В условията на практически информационен монопол разчитаме на качествената журналистика, на верифициране на данните и паралелни усилия за достигане до истината. Важен инструмент на демократичната уредба остават законовите гаранции за достъп до информация.

От самото създаване на Закона за достъп до обществената информация достъпът до обществена информация е безплатен, като разходите по предоставяне на обществена информация се заплащат по нормативи, определени от министъра на финансите, които не могат да превишават материалните разходи по предоставянето. В навечерието на извънредното положение е внесен законопроект за изменение на Закона за акцизите и данъчните складове⁹, който предвижда да отпадне определянето на цената с нормативи, издадени от министъра на финансите, което означава, че всяко задължено лице ще може да определя дължимата цена, което несъмнено ще породи разнородна практика, по-висока бариера пред достъпа и съдебни дела. Неправителствени организации протестираха срещу практиката един закон да се променя съществено и на тъмно чрез преходните и заключителните разпоредби на съвсем друг закон.

Фалшивите новини

⁹ Законопроект 054-01-19 за изменение и допълнение на Закона за акцизите и данъчните складове. 5 март 2020.

Да се приемат законови мерки срещу фалшивите новини е цел на това управление, която е заявена преди кризата. Известно е, че преди година председателят на парламентарната комисия за култура и медии Вежди Рашидов се срещна с министъра на правосъдието Данаил Кирилов и поиска съдействие за три законопроекта – за фалшификатите на изкуство, за трафика на културни ценности и за фалшивите новини¹⁰. По време на пандемията опитът да се инкриминират фалшиви новини за коронавируса не мина¹¹, тъй като според мотивите на президентското вето не бива да се използва неясен и общ език. По подобен повод – криминализиране на невярна информация за пандемията в Испания, правозащитни организации се обединиха около следните стандарти:

- При критика държавните институции имат по-ефективни начини да реагират – например чрез публични контраизявления;
- Хората трябва да могат да изразяват опасения относно разпространението на коронавируса и реакцията на властите без страх от наказание, дори ако опасенията им се окажат неоправдани;
- Прилагането на НК има драматичен смразяващ ефект в момент, когато е необходима повече, не по-малко информация за бързо идентифициране и реагиране на пандемията;
- Правото на свобода на изразяване се прилага за хумор и сатира, дори ако те са проява на лош вкус. Хуморът може да помогне на хората да се справят със ситуацията, в която се намират, както и да открие дебат по въпроси, представляващи обществен интерес;
- Изискването за идентифициране на тези, които създават и споделят невярна информация може да доведе до непропорционален мониторинг на частните комуникации онлайн.¹²

¹⁰ Данаил Кирилов и Вежди Рашидов искат закони срещу фалшиви новини и изкуство. – Дневник, 20 август 2019 г.

¹¹ §3, т.2 Закон за мерките и действията по време на извънредното положение, 13 март 2020 г., наложено вето.

¹² Article 19. Spain: Concerns as Penal Code used to criminalise jokes and misinformation about coronavirus. April 17, 2020.

Но законодателните усилия продължават. В Народното събрание очаква обсъждане Законопроект 054-01-25 с вносителите Александър Сиди и др. – изменение на Закона за радиото и телевизията с цел „предотвратяване на дезинформацията в интернет средата“. Това трябва да спре, се казва в мотивите, и регистрацията на сайтовете и платформите е първата стъпка. Народното събрание би трябвало още на първо четене да прегради пътя на подобни проекти.

III. Новата нормалност

Време е да помислим за новата нормалност. Пандемията ще свърши: накъде ще продължим като общество: ще нормализираме нов авторитаризъм и управление в *стил Орбан* – или ще продължим напред с ново отношение към света и околната среда и с повече желание за инвестиране в демокрация, интелигентен растеж, цифрови технологии и Европа като зона на сигурност и свобода.