

ЗА НЯКОИ ПОЛОЖЕНИЯ ОТНОСНО ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ
ПО ВРЕМЕ НА ПРЕДИЗБОРНА КАМПАНИЯ

Калина Романова

ON SOME LEGAL ISSUES CONCERNING THE ACCESS
TO INFORMATION DURING AN ELECTION CAMPAIGN

Kalina Romanova

Abstract: *Given the dynamics of the election process in the Republic of Bulgaria and the revolutionary development of information technology, electoral legislation has undergone a considerable number of changes, and some reforms are soon to take place, so it can rise to the current issues in society. With the development of contemporary technologies, such as social networks and websites, new horizons to hold election campaign have been discovered. This report reviews the legal issues on the restriction of access to information in relation to the equal voting right and to who is authorized to execute it.*

Keywords: *communication rights; access to information; election campaign; voting right; electioneering.*

Комуникационните права (или т.нар. „комуникационна триада“) са уредени в чл. 39–41 от Конституцията на Република България (КРБ). Като водещо и основно, от което произтичат другите права, в конституционноправната теория и практика се обособява правото на свободно изразяване на мнение (независимо по какъв начин – писмено или устно или по друг начин) и то да се разпространява. Като негово следствие и част от него се възприема правото на останалите да имат достъп до това мнение, за да го възприемат и за да го разпространяват от своя страна. Гарантирането на тези права осигурява високо ниво на обществено развитие и се съотнася към формиране на обществено мнение по определени въпроси. Поради тази причина те са обект на регулация и в редица международни и наддържавни актове. Някои от тях са Европейската конвенция за правата

на човека (ЕКПЧ) и Международният пакт за граждански и политически права (МПГПП).

Част от политическите права на гражданите е политическото мнение, което попада изцяло под общата защита на чл. 39–41 КРБ, но има и някои специфични проекции заради самата си същност. То стои в основата на политическия плурализъм, прогласен в чл. 11, ал. 1 КРБ, и на недопустимостта да се монополизира политическата, идеологическата и духовната сфера въобще¹. Може да бъде разглеждано в „хоризонтален“ и „вертикален“ план. В хоризонтален план обединява всички онези основни права, които гарантират възможността да се изразява или поддържа определен политически възглед чрез различни носители на информация. Във вертикален план обхваща търсенето, получаването и разпространението на информация, която има политически характер или е съотносима към осъществяването на основни политически права².

¹ Решение № 7 от 04.04.1996 г. на КС по к. д. № 1 от 1996 г.

² Киселова, Н. Политически прав на българските граждани. С.: Сиела Норма АД, 2017, с. 234.

Свободата на изразяване и в частност на политическо мнение, е конституиращ фактор на демократичния процес. Тя предпоставя политическия дебат и като следствие от това чрез нея гражданите могат да формират мнение относно конституирането и състава на избираемите органи и да осъществяват контрол върху тяхната дейност. Изборният процес също се ръководи от свободата на политическо мнение, разпространението му и достъпът до него, защото, ако на кандидатите им се дадат равни възможности за достигане до широката общественост, то тогава биха били проведени честни и свободни избори. Това се свързва с общото и равното право на избор.

Характеристиките на избирателното право се съдържат в чл. 10 КРБ, които са „общо, равно и пряко, с тайно гласуване“. В чл. 3 от Изборния кодекс (ИК) общото избирателно право е по-точно характеризирано като „всеобщо“ и е предпоставка едновременно и на равното избирателно право: всички граждани, отговарящи на определени условия за лична правоспособност, притежават избирателни права. В този смисъл избирателното право е „всеобщо“ спрямо всеки, независимо от пол, раса, език, народност, етническа принадлежност, произход имуществено, професия, обществено положение, образование, религия, политическа принадлежност или убеждения³. В чл. 3, ал. 2 ИК се пояснява, че: „Всеки избирател има право на един глас“, което е проявление на популярния лозунг „Един човек – един глас – една тежест“ и подчертава, че тежестта на всеки глас е равна на тази на гласа на всеки друг избирател. Тези принципи са вместени в изборите на всяка демократична и модерна държава.

Принципите за общо и равно избирателно право съпътстват изборния процес във всеки един негов аспект – от определянето на изборните райони, през съставянето на избирателните списъци, до самото гласуване. Равното избирателно право е от изключително важно значение и за предизборната кампания. Това е период от време, който непосредствено предхожда изборния ден (по действащите разпоредби 30 дни), подлежащ на специална правна уредба, в който период се провежда

политическо състезание между кандидатите за спечелване на гласовете на избирателите. Предизборната кампания е проекция на равното избирателно право, тъй като целта ѝ е да се постигне равенство в шансовете на участващите кандидати. В условията на демократично управление и политически плурализъм, провеждането на предизборна кампания, която е съпътствана от специални правила и ограничения, без същевременно те да противоречат на основните права и свободи, гарантира упражняването на равното избирателно право и провеждането на честни избори.

Същността на предизборната кампания е да се осигурят равни възможности на кандидатите в съответния избор да представят пред широката общественост своите политически мнения и платформи. Това е информация от съществено значение, тъй като тя би оформила мнението на всеки гласоподавател как да упражни своето право на избор. От друга страна, за да се осъществят равните шансове на кандидатите, следва и на избирателите да се осигури равен достъп до тази информация. За целите на настоящата статия по-подробен анализ ще бъде направен на въпросите за уредбата на достъпа до националните средства за масово осведомяване и формите и начина на агитация.

В Глава дванадесета, Раздел втори от ИК се определят правилата за предизборна агитация. Съгласно пар. 1, т. 17 от Допълнителните разпоредби на ИК „Предизборна агитация“ е призив за подкрепа или за неподкрепа на кандидат, партия, коалиция или инициативен комитет при участие в избори“. Наименованието и символите на партия и коалиция, поставени върху предмети, в които не се съдържа призив за подкрепа, не се смятат за агитация по смисъла на кодекса. Следователно всякакъв вид информация, която е свързана с провеждащия се избор, но несъдържаща реквизитите, описани в закона, следва да не се третира като агитация, а по-скоро като изразено лично мнение. В чл. 181 е описан редът за провеждане на агитация. В него е гарантирана свободата на изразяване на предизборна агитация от страна на гражданите, партиите, коалициите, инициативните комитети,

³ Друмева, Емилия Конституционно право. С.: Сиела Норма АД, 2018.

кандидатите и застъпниците в устна и писмена форма на предизборни събрания, както и чрез доставчиците на медийни услуги. Тази разпоредба напълно кореспондира на т.нар. „комуникационни права“, прокламирани в чл. 39–41 от КРБ. За да се гарантира равнопоставеност на избирателите, в закона има ограничение, че предизборната кампания се води на български език.

Изискването за език, на който да бъде проведена предизборната кампания, кореспондира с равното избирателно право и с гарантирането на равен достъп до информация на избирателите. Въз основа на чл. 36, ал. 3 КРБ случаите, в които се използва само официалният език, се посочват в закон. Във връзка с тази норма Конституционният съд (КС) постановява Реш. № 2 от 18.02.1998 г. по к. д. № 15 от 1997 г., с което е обявено, че тя не противоречи на международни актове, в частност Рамковата конвенция за защита на националните малцинства. Правилото е императивно и нарушенията във връзка с него се санкционират по специален ред в специално производство спрямо общите правила на ЗАНН, тъй като в ресора на Централната избирателна комисия, Районната избирателна комисия и Общинската избирателна комисия са включени правомощията по осъществяване контрол по прилагането на кодекса и свързаните с него нормативни актове. Съгласно Реш. № 10 от 28.01.2020 г. по а.н.д. № 381/2019 г. на РС – Айтос в Изборния кодекс няма легално определение на понятието „предизборна кампания“, но от разпоредбата на чл. 175 и сл. от ИК може да се определи, че това е период от време, през който се провеждат избори. Изхождайки от този факт и от определението, дадено в пар. 1, т. 17 ИК, „предизборна кампания“ е период от 30 дни преди изборния ден, в който регистрираните за участие партии, коалиции или инициативни комитети отправят своите агитационни послания в подкрепа на издигнатите от тях кандидати. Следователно в частност и за предизборната агитация е налице забрана да се използва език, различен от българския. За да бъде осъществено нарушение, следва на предизборно мероприятие да е отправен конкретен призив за подкрепа или неподкрепа на кандидат, партия или коалиция в периода на предизборна кампания на език,

различен от българския, т.е. не всяко използване на чужд език на предизборно мероприятие е нарушение на цитираната норма. В този смисъл е и трайната практика на българските съдилища.

В тази връзка следва да се прегледат мероприятията и начините, по които може да бъде проведена агитация. Те биват разнообразни, но в ИК е обърнато специално внимание на националните средства за масово осведомяване, агитационните материали и предизборните събрания. В закона е установена изрична забрана за провеждане на предизборна агитация на определени места. Тези императивни правила препятстват използването на публичен ресурс, както и разпространяване на информация сред определяем кръг от хора, което би поставило в неравноправно положение част от кандидатите от гледна точка нарушаване на равните възможности за агитация, от една страна, и би нарушило равните възможности за достъп до информация за част от гласоподавателите. Поради същите причини е установена изрична забрана в чл. 185, ал. 5 ИК за извършване на агитация от служителите на вероизповеданията с уточнението, че не са предизборна агитация извършването на религиозни обреди. Последните могат да бъдат извършвани и на език, различен от официалния.

Равните възможности за предоставяне на информация и достъп до нея съпътстват уредбата на предизборните събрания, тъй като съгласно чл. 181, ал. 3 ИК същите са публични, организират се съгласно Закона за събранията, митингите и манифестациите и за реда при провеждането им отговарят организаторите и органите на Министерството на вътрешните работи.

Основните средства за извършване на предизборна агитация са агитационните материали. Такива имат право да изготвят и разпространяват кандидатите, партиите, коалициите и инициативните комитети. В чл. 177 ИК се съдържа обща забрана за публикуването и излъчването на анонимни материали, свързани с предизборната кампания. Видовете агитационните материали могат да бъдат плакати, съобщения, аудио- или аудио-визуални материали и други видове. Техен изчерпателен каталог не се съдържа в кодекса, тъй като

това би било нецелесъобразно и незаконосъобразно. Изборният кодекс включва императивни реквизити, които трябва да съдържат материалите, за да бъдат те определени като предизборна агитация, които гарантират публичността на информацията, от кого изхожда тя. С допълнение в ДВ, бр. № 39 от 2016 г. се забранява използването на герба или знамето на Република България или на чужда държава. Прогласена е изрична забрана за разпространението на агитационни материали извън времевите ограничения на предизборната кампания и е определен ред за отстраняване на нарушенията. Посочени са и местата, на които не могат да бъдат поставяни агитационни материали. Ограниченията са поставени с цел да не се нарушават равните възможности на кандидатите за агитация и тези на избирателите да се информират, като по този начин са минимизирани и възможностите за манипулация на избирателите да упражнят правото си на избор за определени кандидати, гарантирайки честни и свободни избори.

Поради същите причини има подробна регулация на печатните и онлайн новинарски услуги и за отразяването на предизборната кампания от обществените електронни медии. Равните възможности за предоставяне на информация и за достъпа до нея са от изключителна важност за провеждането на честни и свободни избори. Стремещът на уредбата е да се предостави равен старт на всички кандидати в началото на всяка предизборна кампания, като същевременно не се накърняват правата им и доброто им име, което може да доведе до манипулация на общественото мнение. Този смисъл съпътства забраната за разпространение на агитационни материали, които накърняват добрите нрави, честта и доброто име на кандидатите, правото на отговор в уредбата на печатните и онлайн новинарски услуги и за отразяването на предизборната кампания от обществените електронни медии. Отговорът следва да се публикува или излъчи без коментар.

Чл. 176 ИК изрично посочва, че кандидатите и партиите, коалициите и инициативните комитети, регистрирали кандидати, имат право на еднакъв достъп до източниците на информация, която им е необходима за целите на предизборната кампания. Това гаранти-

ра равен достъп за публикуване, излъчване и разпространение на политическа информация от страна на кандидатите. В кодекса съществува разграничение между обществените електронни медии и търговските електронни медии. Не се разрешава използването на програмите на Българската национална телевизия (БНТ) и Българското национално радио (БНР) за целите на предизборната кампания извън времето, определено за нея, т.е. предизборната кампания, която се отразява от БНТ и БНР, може да бъде под формата на клипове, диспути или други, договорени с персонифицираните субекти, регистрирали кандидати, в определено за тази цел време. Изборният кодекс посочва определени случаи, в които клиповете и обръщенията са задължително безплатни. За разлика от обществените електронни медии, търговските такива могат да излъчват материали както безплатно, така и платено. Съгласно чл. 179 ИК доставчиците на медийни услуги ги отделят чрез визуален, звуков или аудио-визуален знак, който съдържа надпис или звуково съобщение, че материалът е платен.

Проявления на равните възможности за политическа агитация и достъп до информация са уредените в кодекса „медийни пакети“, както и задължението на електронните медии за публично обявяване на тарифите за излъчване на платен материал. Медийните пакети дават възможност на партии, коалиции и инициативни комитети да получат средства в определен размер от Държавния бюджет, като основно изискване е партиите и коалициите, които получават такива пакети, да не получават държавна субсидия по Закона за политическите партии. Медийните пакети се ползват при национални избори, като в хипотезите на разпоредбите не са включени местни избори. Средствата се ползват именно за плащане на различните платени форми на отразяване на предизборната кампания чрез доставчиците на медийни услуги. На ЦИК са възложени правомощията по предоставянето и разходване на средствата.

От разгледаните дотук разпоредби може да се направи изводът, че ИК се стреми в унисон с конституционните разпоредби да осигури равни възможности на кандидатите да информират избирателите за своите политиче-

ски платформи. По този начин и избирателите имат достъп до необходимата информация, за да формират избирателната си воля. Максималната прозрачност би направила трудна манипулацията на общественото мнение и по този начин да предреши резултатите от изборите. Тогава целта изборите да бъдат честни и свободни се постига в пълен обем.

В последните години поради бурни обществено-политически процеси се наложи да се произведат многократно избори. Този факт и обстоятелството, че част от тях се проведеха в условията на извънредна епидемиологична обстановка поставиха някои изпитания пред изборния процес. Маниерът на провеждане на предизборната кампания се измени значително поради ограниченията да се провеждат масови мероприятия и да се осъществяват агитации по начин, който би поставил много хора в риск от зараза. От друга страна, все по-широкото използване на информационните технологии и употребата на Интернет отчитат приноса си при разпространението и достъпа до информация. Поради тези обстоятелства пред кандидатите, партиите, коалициите и инициативните комитети се откриха много възможности.

С все по-широката употреба на Интернет се създава едно пространство, дава се поле за предоставяне на информация от страна на всички групи едновременно. Разрешава информация да бъде създавана и споделяна за всичките му потребители. С други думи крайните потребители могат да бъдат и получатели, и разпространители на информация в „peer to peer“ комуникационна връзка за разлика от традиционното излъчване на предавания, където връзката е между един професионален доставчик на информация, който обслужва множество пасивни получатели. Уникалните характерни черти на Интернет, които го отличават от останалите медии. Интернет поддържа приложения и съдържание, които почти репликират предшествениците си, както и приложения и съдържание, които не го правят. С други думи в Интернет може да бъде гледано нещо, което прилича на телевизия, да се слуша нещо, което прилича на радио, да се чете нещо, приличащо на вестник и

същевременно могат да се правят неща, които не са правени на никоя от досегашните медии. Например може да се изпращат незабавни съобщения до лице или група от лица (имейл), да се разпространяват лични съобщения (блогове, Facebook, Twitter), да се участва в групова приоретизация на съдържание (Reddit) и да се споделят възгледи (Yelp, Amazon reviews, Facebook, Twitter)⁴. Бих определила виртуалното пространство като средство без аналог, което представлява връх в демократичните разбирания за свобода на словото и стремеж към информация. Различните платформи имат свое оформление, свои правила на функциониране и регулация, която надхвърля държавните граници. Достъпът до социалните мрежи е сравнително улеснен, от страна на потребителите се изисква предоставяне в минимален набор от лични данни с цел индивидуализация, за да се включат в потока.

Поради тези причини стана наложително да се разграничат социалните мрежи от доставчиците на медийни услуги. В пар. 1, т. 15 ИК се съдържа изчерпателно определения на понятието „медийни услуги“ и изрично се посочва, че не са такива социалните мрежи – фейсбук, твитър и други подобни, и личните блогове, с изключение на профилите в социалните мрежи на медиите, изброени подробно. От тази гледна точка се създава едно пространство с двойствена природа, което цели да обслужва неограничен кръг от обществото, но под котрола на законодателството попадат само част от потребителските профили на социалните мрежи. В последните години Фейсбук и Туитър оформиха вътрешните си правила относно автентификацията на профилите в платформите. С тях се дава възможност да се постави специален знак, който да потвърди автентичността на потребителя и по този начин профилът би бил официален за определената медия, както и за партията. С последните изменения на правилата обаче този знак става платен и не може да бъде запазен предварително, т.е. всеки потребител би имал правото да заплати абонамент и да потвърди профил на медия, дори този профил да е фалшив. Това поставя нуждата от пояснение в закона дали медийна услуга са официалните

⁴ Peacock, A. *Human Rights and the Digital Divide*, 2019.

профили на медиите в социалните мрежи или всеки профил, който може да бъде тълкуван като такъв на медия, подлежи на контрол по правилата на ИК.

В Интернет е възможно да се разпространява информация под всякакви форми. Най-широко разпространени са уеб сайтовете и практиката на повечето партии и коалиции да си регистрират такива. В тях могат неограничено да разпространяват съдържание, свързано с политическа агитация и реклама. Както беше уточнено, съгласно ИК, за да бъде тълкуват определен материал като агитационен, той трябва да съдържа определени реквизити и да се разпространява в рамките на определен период от време. Според това дали материалът се разпространява в един избирателен район или се ползват източници на информация, които обхващат повече избирателни райони, се променя компетентният орган, който следи за нарушения. В Реш. № 7825 от 23.05.2019 г. по адм. д. № 5853/2019 г. на ВАС, IV отд. посочва, че видът на агитационните материали не е изчерпателно изброен. В конкретния случай става въпрос за предизборен видеоклип, в който видимо се нарушава императивното правило по време на предизборната кампанията агитацията да се провежда на български език. Предвид съдържанието на видеоклипа и начина на разпространение до неограничен кръг лица чрез интернет пространството в периода на предизборна агитация попада в хипотезата на чл. 57, ал. 1, т. 45 ИК. Преценката дали даден материал е агитационен и дали като такъв отговаря на изискванията, посочени в закона, следва да се прави за всеки конкретен случай.

Интернет съдържа огромни количества от информация, които могат да се разпространяват чрез него. Принципно положение е, че при правото на достъп до информация КРБ не прави разлика между български и чуждестранни информационни източници. В Реш. № 7 от 04.04.1996 г. по к.д. № 1 от 1996 г. КС обсъжда, че свободата на словото не важи само за „информация“ или „идеи“, които имат благоприятен прием или не се считат за обидни или са приемани с безразличие, но също така и за тези, които обиждат, шокират или смущават държавата или която и да е друга част от населението. Такива са изискванията

на плурализма, толерантността и търпимостта, без които едно „демократично общество“ не би могло да се нарече такова. До колкото политическото мнение не е част от официалната предизборна агитация или е такова, но отговаря на законовите изисквания, не е в правомощията на контролиращите органи да правят преценка дали то е правилно или грешно, за да възпира достъпа до него. Това би било цензура.

Тези аргументи са свързани с въпроса дали правото на информация се отнася само за обективна и достоверна такава. Поради огромния информационен поток в последните години се наблюдава нарастване броя на информационни източници, за които се смята, че съществуват с цел дезинформация. Беше приет Регламент (ЕС) 2022/2065 на Европейския парламент и на Съвета от 19 октомври 2022 г. относно единния пазар на цифрови услуги и за изменение на Директива 2000/31/ЕО (Акт за цифровите услуги). В тази връзка се повдигна въпросът за контрол върху информационния поток в общественото пространство, особено в социалните мрежи. Кандидатите, партиите, коалициите и инициативните комитети нямат право да разпространяват агитационни материали, които застрашават живота и здравето на гражданите, частната, общинската и държавната собственост и безопасността на движението, както и на материали, които накърняват добрите нрави, честта и доброто име на кандидатите. Същото не важи обаче за изразяващите мнение по време на предизборната кампания, било то писмено, устно, като част от професионалните възможности и задължения, или не. В медийното пространство ИК разчита на самоконтрола като урежда т.нар. право на отговор от страна на засегнатия кандидат.

В социалните мрежи също се осъществява самоконтрол, като се дава право на потребителите да докладват съдържание като неотговарящо на правилата на платформата. Производството е съвсем различно и не зависи от държавни органи. И тъй като ИК изрично забранява в чл. 177 ИК публикуването и излъчването на анонимни материали, свързани с предизборната кампания, възниква спор относно съдържание (постове, коментари и други), което видимо призовава към

подкрепя или неподкрепя на даден кандидат, но съгласно разпоредбите на ИК не спада към агитационните материали. Трябва ли то да се тълкува като анонимен материал, или е свободно изразяване на политическо мнение. Доказано в последно време съществуват т.нар. „интернет тролове“ и „фабрики за тролове“, чиято единствена цел е да обсебят с определена информация публичното пространство, като по този начин целят да го обсебят и да променят обществените нагласи в една или друга насока. Изборите не правят изключение. Към момента държавата не може да се намеси при модерирването на съдържание в интернет пространството, защото няма правила, които да уреждат кои профили са истински и кои – фалшиви. Няма ясен критерий за това дали дадено съдържание е анонимно или авторско. Никъде в закона не се прави разлика между официален профил с потвърдена автентичност и не се коментира дали вътрешните правила за потвърдени профили могат да бъдат възприети като авторски съгласно българското законодателство. При тези условия всяка намеса от страна на държавните органи би означавала цензура.

В заключение ще обобщим, че принципът на общото и равното избирателно право и достъпът до информацията са тясно свързани, тъй като информацията е ключова за осигуряване на равнопоставеността на гражданите при изборите. Достъпът до информация гарантира осъществяването на информиран избор от страна на гласоподавателите, което е крайната цел при реализирането на избори. Липсата на достатъчно информация може да доведе до неравномерни изборни резултати, които не отразяват реалното мнение на населението. Обратното би означавало минимални шансове за манипулиране, в определени случаи дори монополиране на вота, което изцяло е в подкрепа на политическия плурализъм и провеждането на честни и демократични избори. Прилагането на принципа на

равното избирателно право предполага, че всички граждани трябва да имат равен достъп до информацията, свързана с изборите, без никакво ограничение или дискриминация. Това включва правото на свободен достъп до информацията, която се отнася до политическите програми, предизборната кампания, медиите, рекламите и всякакви източници на агитационна информация.

Към момента действащото изборно законодателство спазва прокламираните в КРБ комуникационни права. Но поради динамиката на информационните технологии и общественото развитие се повдигат въпроси, които следва да бъдат поставени на дневен ред и които произтичат от модернизацията и от задълженията ни като държава членка на ЕС да спазване европейското законодателство, като създаването на „Координатор на цифрови услуги“, контрол над фалшивите профили в социалните мрежи, модерация на съдържанието от частни лица и извънсъдебно разрешаване на споровете. Тези нови положения ще засегнат пряко и изборния процес. Към момента има внесен един законопроект за допълнение на Закона за електронната търговия (обн. ДВ, бр. 51 от 23.06.2006 г.), в който се съдържат разпоредби, преко засягащи предизборната кампания. Предстоят обсъждания по въпроса, които ще дадат със сигурност широк обществен отзвук.

БИБЛИОГРАФИЯ // REFERENCES

Друмева, Ем. Конституционно право. С.: „Сиела Норма“ АД, 2018. // **Drumeva, Em. (2018).** *Konstitucionno pravo*. S.: “Siela Norma” AD, 2018.

Киселова, Н. Политически права на българските граждани. С.: „Сиела Норма“ АД, 2017. // **Kiselova N.** *Politicheski prava na balgarskite grazhdani*. S.: “Siela Norma” AD, 2017.

Peacock, A. *Human Rights and the Digital Divide* (1st ed.). Routledge: Taylor & Francis Group, 2019.