



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE

**Да живеем  
заедно**

*Наръчник на Съвета на Европа за нормите  
на участие на медиите в социалното единение,  
межкултурния диалог, разбирателството,  
толерантността и демокрацията*

Секция по медии и информационно общество  
Генерална дирекция по човешки права и правни въпроси

# ДА ЖИВЕЕМ ЗАЕДНО

**Наръчник на Съвета на Европа за нормите  
на участие на медиите в социалното единение,  
межкултурния диалог, разбирателството,  
толерантността и демокрацията**



COUNCIL OF EUROPE      CONSEIL DE L'EUROPE

**Под редакцията на Яша Ланге**

Съвет на Европа  
Април 2009

© Съвет на Европа

Преводът се публикува със съгласието на Съвета на Европа и за него е отговорен единствено преводачът.

*Преводът на наръчника на Съвета на Европа „Да живеем заедно“ е осъществен от Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията в рамките на функцията му на национален координатор за изпълнение на ангажиментите на Република България като член на Съвета на Европа в областта на медиите и новите комуникационни услуги.*

френска версия: *Vivre ensemble*

Мненията, изразени в настоящата публикация не трябва да се схващат като официална интерпретация на цитираните правни актове, която би могла да обвърже правителствата на държавите членки, органите на Съвета на Европа, както и всеки орган, създаден по силата на ЕКПЧ

Обща дирекция по човешки права и правни въпроси

Съвет на Европа

F-67075 Страсбург, Седекс

© Council of Europe

Printed at the Council of Europe

Изданието се разпространява безплатно.

# Съдържание

## ПРЕДГОВОР, 3

## СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА, 6

### СВОБОДАТА НА ИЗРАЗЯВАНЕ И УВАЖЕНИЕТО КЪМ ДРУГИТЕ, 7

*Тарлак Макгонагъл*

Въведение .....	7
Свободата на изразяване и информация – основно човешко право .....	8
Медиен плурализъм и разнообразие .....	14
Говори свободно, но уважавай достойнството ми .....	18

### ДИАЛОГ, РАЗБИРАТЕЛСТВО И СОЦИАЛНО ЕДИНЕНИЕ, 21

*Бисера Занкова*

Въведение .....	21
Межкултурният диалог и социалното единение .....	22
Речта на омразата и расизмът .....	24
Конфликти и решаването им .....	26
Новите технологии и новите предизвикателства .....	27
Обществените медии събират заедно всички хора .....	29
Подготовката на журналистите .....	31
Медиите на общностите .....	32

### УЧАСТИЕТО В ДЕМОКРАТИЧНОТО ОБЩЕСТВО, 35

*Тарлак Макгонагъл*

Въведение .....	35
Изясняване на понятието „участие в демократичното общество” .....	36
Достъп до информация .....	39
Реакцията към това, което казват медиите .....	42
Наличие и достъпност на медиите .....	45

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ, 49**

*Яша Ланге*

Създаване на норми .....	49
Свобода на изразяване и плурализъм .....	50
Насърчаване на разбирателството .....	52
Участие .....	53
Какво става впоследствие .....	55

## **ЗА АВТОРИТЕ, 59**

### **ПРИЛОЖЕНИЕ КЪМ НАРЪЧНИКА “ДА ЖИВЕЕМ ЗАЕДНО”, 61**

*Основни текстове с общо значение*

## **ПРИЛОЖЕНИЕ, 63**

*Документи, приети от Първата конференция на министрите на държавите членки на Съвета на Европа по въпросите на медиите и новите комуникационни услуги „Ново понятие за медиите?“ - 28 и 29 май 2009 г., Рейкявик, Исландия*

Политическа декларация .....	63
План за действие .....	66
Резолюция „Към ново понятие за медиите“ .....	69
Резолюция относно управлението на Интернет и основните Интернет ресурси .....	73
Резолюция относно развитието на антитерористичното законодателство в държавите членки на Съвета на Европа и неговото въздействие върху свободата на изразяване и информация .....	76

Декларация на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно мерките, които трябва да се предприемат за спазване на чл.10 от Европейската конвенция за правата на човека .....	79
--	----

# Предговор

Драги читатели,

Книгата, която е пред вас, е посветена на най-ценните принципи на нашия живот – мирът, разнообразието и социалното единение.

Ние, авторите, сътрудниците и координаторите приветстваме вашия интерес към новия наръчник на Съвета на Европа *„Да живеем заедно. Медиите и социалното единение..“*, който се концентрира върху важната роля на медиите за разширяването на диалога и солидарността между хората, както и върху ролята на Съвета на Европа за утвърждаването на нормите и на добрите практики в тази област.

Спомням си срещите и дискусиите, които дадоха тласък на тази значима и навременна инициатива. Връщам се към 12-15 юни 2007 г., когато на петото заседание на Управителния комитет по медии и нови комуникационни услуги на Съвета на Европа (CDMC) секретариатът на комитета предложи нов проект за издание с работно наименование *„Да живеем заедно“*. Общото заглавие беше избрано, за да обхване основните норми на Съвета на Европа, които се отнасят до солидарния живот в демократичното общество и особено до положителния принос на медиите за постигането на тази висока цел. По-точно то се отнася до теми, които са жизнено важни за мирното съществуване в сложните многокултурни общества, като свободата на изразяване, социалното единение, разнообразието, плурализма, толерантността, диалога и демократичното участие и предотвратяването на речта на омразата и конфликтите.

Работна група започна да развива тази концептуална идея и взе решението да подготви наръчник, озаглавен *„Да живеем заедно“*. Целта на книгата е да представи и обясни на достъпен език нормите на Съвета на Европа в областта на медиите и социалното единение, като ги илюстрира с различни примери, цитати от решения на Европейския съд за правата на човека (ЕСПЧ) и добри практики.

Върху тази основа работната група постигна съгласие относно следните положения:

- Да се подготви кратко справочно издание относно нормите на Съвета на Европа за принос на медиите за хармоничен живот между различните общности и групи в демократичното общество;
- Да се отговори в изданието на нуждите на най-широката публика – на тези, които вземат решенията, на правителствата, на специалистите в областта на образованието, на медийните работници, неправителствените организации, различните общности, студентите и др. Текстът трябва да информира, да бъде четивен и да може да помогне на всички заинтересовани страни за практическото прилагане на изложените норми.
- Текстът да бъде подготвен от външни (експерти, журналисти) и от вътрешни лица (членове на CDMC и на неговите групи), за да може да се ползват както знанията на външни лица, така и вътрешните експертни натрупвания. Да бъде ангажиран координатор/ редактор отвън за събиране и редактиране на материалите.
- Целта на изданието да бъде представяне на печатната версия по време на Първата министерска конференция на Съвета на Европа по въпросите на медиите и новите комуникационни услуги през май 2009 г. в Рейкявик, Исландия, и по този начин да се привлече вниманието на обществеността към ролята на медиите за разширяването на межкултурния диалог, интеграцията и разбирателството.

Днес, когато наръчникът е готов, искрено вярвам, че ние успяхме да постигнем поставените цели. „Да живеем заедно” дава насоки за упражняването на свободата на медиите и за техните отговорности в плуралистичните общества, за критериите, поставени от Съвета на Европа и за решенията на ЕСПЧ. Изданието позволява да се осъзнае сложната роля на медиите, с която допринасят за разнообразието, диалога и разбирателството (а може би и за необходимостта от такова поведение).

Книгата следва също така целите на *Бялата книга за межкултурния диалог на Съвета на Европа*, която беше представена за пръв път от министрите на външните работи на 47-те държави членки на Съвета на Европа през май 2008 г. Когато сме изправени пред предизвикателствата на мултикултурността, технологията и бързо развиващата се модерна комуникация, е необходимо да се строят мостове, кръстовища и връзки между културите, традициите и начините на живот. Като координатор на проекта искрено се надявам, че помагалото ще ви вдъхнови, за да създадете многоцветна и интерактивна среда, която е полезна за всички.

Бих искала да изкажа благодарност за неоченимия принос на нашата група

## ПРЕДГОВОР

– на главния редактор, на авторите и на координаторите. Сърдечно благодаря на Яша Ланге, на Тарлак Макгонагъл, Йожен Чиботару и Франциска Клопфер – за тяхната самоотвержена и професионална работа, без която книгата нямаше да бъде реалност. Бих искала да отправя специални благодарности към Иван Николчев, който предложи идеята за изданието, след това ни събра всички заедно и накрая подобри текста.

**Бисера Занкова**  
**Медиен експерт, член на Управителния комитет по медии**  
**и нови комуникационни услуги на Съвета на Европа (CDMC),**  
**координатор на проекта “Да живеем заедно”**



## Списък на съкращенията

CDMC	Управителен комитет по медии и нови комуникационни услуги
КМ	Комитет на министрите
ЕС	Европейски съвет
ЕКПЧ	Европейска конвенция за правата на човека
ЕКРН/ECRI	Европейска комисия срещу расизма и нетолерантността
ЕХРМЕ	Европейска харта за регионални или малцинствени езици
ЕКТТ	Европейска конвенция за трансгранична телевизия
ЕЦНРК	Европейски център за наблюдение на расизма и ксенофобията
РКЗНМ	Рамкова конвенция за защита на националните малцинства
ИКТ	Информационни и комуникационни технологии
НПО	Неправителствени организации
ПАСЕ	Парламентарна асамблея на Съвета на Европа

# Свободата на изразяване и уважението към другите

Тарлак Макгонагъл

## Въведение

За правото на свобода на изразяване се говори, че е както ценност, така и опасен инструмент и това наистина е така. То може да бъде източник на огромни знания и обратно – да бъде заредено с готовност да нарушава правата на другите.

Казано с езика на съответните норми на Съвета на Европа, въпросът не е в това, дали трябва да има граници на правото на свобода на изразяване, а как да бъдат определени тези граници или къде да бъдат поставени. Така е, защото за Съвета на Европа свободата на изразяване не е абсолютно право и то не се разглежда в празно пространство. Вместо това Съветът на Европа го поставя в по-широкия контекст на цяла система от тясно преплетени човешки права.

Съответните норми на Съвета на Европа се стремят да гарантират „превода“ на *принципите*, отнасящи се до свободата на изразяване в *правото, политиката и практиката* (к.а.). Тяхната цел е да постигнат пълноценно и ефективно прилагане на това право.

Европейският съд за правата на човека последователно поддържа, че Европейската конвенция за правата на човека „е насочена да гарантира не права, които са теоретични или измислени, а права, които са реални и ефективни“\*

\* *Еъри срещу Ирландия (Airey v. Ireland)* (1979), § 24.

Този „превод“ включва разнообразни стратегии и механизми, вариращи от правни и политически до социо-културни и образователни. Като цяло, нормите на Съвета на Европа са изключително систематични, но индивидуалните договори и други текстове ясно отразяват различни приоритети и акценти. Важно е да осмислим материалните и формалните разлики между нормите, тяхната взаимна връзка, както и съответния им принос за общата картина. За целите на настоящата книга най-важните текстове и механизми включват:

Документ	Механизъм/начин на действие
Европейска конвенция за правата на човека (ЕКПЧ)	Европейски съд за правата на човека (ЕСПЧ)/ решения
Европейска конвенция за трансгранична телевизия (ЕКТТ)	Постоянен комитет/ документи
Рамкова конвенция за защита на националните малцинства (РКЗНМ)	Консултативен комитет/ мониторинг
Европейска харта за регионални или малцинствени езици (ЕХРМЕ)	Комитет на експерти/ мониторинг
Норми, които не са създадени въз основа на конвенции и договори (препоръки, резолюции и т.н.)	Комитет на министрите (КМ), Парламентарна асамблея (ПАСЕ), Венецианска комисия, Европейска комисия срещу расизма и дискриминацията (ЕКРИ)
Конференции на европейските министри по въпросите на политиката в областта на мас медиите	Министрите на държавите членки

## **Свободата на изразяване и информация – основно човешко право**

### *Обхват на свободата на изразяване*

Динамичното напрежение, което съществува между основното право на свобода на изразяване и различни други фактори, придава истинското значение и формата на понятието за свободата на изразяване в плуралистичното демократично общество. Факторите ще бъдат изследвани в настоящата част и включват:

- Задълженията и отговорностите, които ръководят упражняването на правото на свобода на изразяване;
- Специалните законни основания за ограничаване на упражняването на правото на свобода на изразяване;
- Предотвратяването на нарушаването на правата;
- Взаимодействието между правото на свободно изразяване и другите човешки права.

Знаковият договор на Съвета на Европа – Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (Европейска конвенция за правата на човека, ЕКПЧ), е изключително важен за защитата и разгръщането на правото на свобода на изразяване. Чл.10 ЕКПЧ гласи:

1. Всеки има право на свобода на изразяването на мнения. Това право включва свободата на всеки да отстоява своето мнение, да получава и да разпространява информация и идеи без намеса на държавните власти и независимо от държавните граници. Този член не забранява държавите да подлагат на разрешителен режим радиокомпаниите, телевизионните компании и производителите на кинематографична продукция.

2. Упражняването на тези свободи, доколкото е съпроводено със задължения и отговорности, може да бъде обусловено от процедури, условия, ограничения или санкции, които са предвидени от закона и са необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност и на териториалната цялост, за предотвратяването на безредици или престъпления, за защитата на здравето и морала, както и на репутацията или правата на другите, за предотвратяване разкриването на информация, получена доверително, или за гарантиране авторитета и безпристрастността на правосъдието

Член 10 урежда правото на свобода на изразяване като сложно право, което включва свободата на мнение и свободата да получаваш и да обменяш информация и идеи. Като такова то притежава три самостоятелни елемента, кореспондиращи на различните аспекти на комуникационния процес, а именно: да изразяваш определени възгледи и да получаваш и изпращаш съдържание. Обикновено обаче говорим за свободата на изразяване като за всеобхватно понятие. На практика обаче правата на говорещите, на слушателите и на третите страни могат да се различават или дори да бъдат в конкуренция едно с друго. „Правото” на говорещия да отправя забележки с обидно расистко съдържание например, ще бъде противопоставено на „правото” на слушателите да бъдат защитени от проявите на расизъм. Всичко това пък трябва да

бъде съпоставено с „правото“ или с интереса на трети страни да не се допускат расистки изказвания на публично място.

Правото да се търсят информация и идеи не е изрично споменато в чл.10 ЕКПЧ (за разлика от чл.19 от Международния пакт за граждански и политически права). На практика обаче ЕСПЧ е признал значението на този аспект особено в контекста на журналистическите свободи ( вж. по-нататък с. 12).

Член 10 ал.1 ЕКПЧ не забранява на държавите да регулират аудиовизуалните медии чрез лицензионни схеми. Член 10 ал.2 по-нататък поставя ограничения на основното право, изложено в първата алинея. Това става, като се изброяват различни основания, въз основа на които то може законосъобразно да бъде ограничено при условие, че ограниченията са уредени със закон и са необходими в едно демократично общество. Съдът аргументира този подход, като свързва обстоятелството за допустимостта на ограниченията на свободата на изразяване със съществуването на задължения и отговорности, които ръководят неговото упражняване. От всички изброени основания може би защитата на правата на другите е валидно в най-голяма степен за междугруповите отношения в плуралистичното демократично общество.

За да бъдат наложени ограниченията на свободата на изразяване, те трябва да бъдат уредени със закон и да са необходими в демократичното общество. Те трябва да се използват само когато са абсолютно необходими и трябва винаги да се тълкуват ограничително. С други думи, правото на свобода на изразяване е винаги нормата, докато каквото и да е ограничение на това право, е изключението.

Освен по пътя на допустимите ограничения, предвидени в чл.10 ал.2 ЕКПЧ, правото на свобода на изразяване може да бъде ограничено и въз основа на чл.17 ЕКПЧ. Наречен „Забрана за злоупотребата с права“ , той гласи:

Никоя от разпоредбите на тази Конвенция не може да се тълкува като предоставяща правото на някоя държава, група или лице да осъществява дейност или действия, имащи за цел разрушаването на което и да е от правата и свободите, предвидени в тази Конвенция, или ограничаването им в по-голяма степен от предвидената в Конвенцията.

В този смисъл чл.17 може да се схваща като механизъм за сигурност, създаден, за да предотврати превратното използване или злоупотребата с ЕКПЧ от тези, чиито намерения противоречат на буквата и на духа ѝ. Съдът последователно е прилагал конвенцията така, че да гарантира, че закрилата на чл.10 не се простира и върху речта с расистко, ксенофобско или антисемитско съдър-

жание, върху изказванията, които отричат, подлагат на съмнение, намаляват значението или защитават Холокоста или неонацистките идеи. Решението на Съда по делото *Норуд срещу Великобритания (Norwood v. United Kingdom)* е един от многото примери, доказващи, че подобни видове реч не се ползват от закрилата на чл.10 ЕКПЧ.

В делото *Норуд* жалбоподателят, регионален организатор на Британската национална партия (крайно дясна политическа партия), поставил на прозореца на апартамента си плакат, изобразяващ кулите близнаци в пламъци, думите „Вън ислямът от Великобритания – защитете британците“ и задраскания символ на полумесеца и звездата. Жалбоподателят е бил осъден за нарушаване на обществения ред от националните съдилища.

Европейският съд за правата на човека стига до заключението, че присъдата му не е в нарушение на чл.10 ЕКПЧ, защото „... думите и образите на плаката са публична атака срещу всички мюсюлмани във Великобритания. Подобна обща яростна атака срещу религиозна група, свързваща цялата група с тежките престъпления на тероризма, е несъвместима с ценностите, които конвенцията прокламира и гарантира, а именно: толерантност, социален мир и отсъствие на дискриминация“\*

\* *Norwood v. United Kingdom (2004)*

Обхвата на правото на свобода на изразяване се определя не само от разпоредбите на чл.10 ал.2 и чл.17 ЕКПЧ. То се определя и от отношението с други права в конвенцията. Силната защита на свободата на изразяване позволява свободата на сдружаване, свободата на вероизповеданията, образователните, културните и езиковите права да се упражняват по-добре, защото всяко от тях включва важни изразни елементи.

### *Свободата на изразяване, медиите и демокрацията*

Могат да бъдат развити безброй основания за защитата на правото на свобода на изразяване. Те значително се различават едно от друго и включват:

- Индивидуална удовлетвореност;
- Откриване на истината и избягване на грешките;
- Ефективно участие в демократичното общество („аргумент на демокрацията“);
- Недоверие към правителството, когато регулира изразяването;
- Утвърждаване на толерантността и разбирателството и предотвратяване на конфликтите.

От всички изброени основания т.нар. „аргумент на демокрацията” се радва на централно място в практиката на ЕСПЧ, която се отнася до чл.10. Ясният лайтмотив на тези решения е значението, което се отдава на утвърждаването на демократичните принципи и практики и особено на откритите дебати по въпроси от обществен интерес.

Съдът многократно е подчертавал важната роля на медиите за достигането на посочените цели. Медиите могат да допринесат в значителна степен за разширяването на обществените дебати, като разпространяват информация и идеи и така подпомагат процесите на формиране на мнение в обществото. Както последователно признава Съдът, това е особено важно за аудиовизуалните медии поради обхвата и въздействието им. Медиите също могат да служат като форуми за обществени дебати. Този факт се отнася специално за новите медийни технологии, които имат значителен потенциал за достигане на високи равнища на индивидуално и групово участие.

В едно демократично общество ние обикновено наричаме медиите обществен пазач. С други думи, те трябва да наблюдават какво върши правителството и да дават гласност на всяко нарушение от негова страна. Във връзка с това, както и в по-широк аспект по отношение на темите от обществен интерес, Съдът постоянно поддържа следното:

„Не само медиите имат задачата да обменят такава информация и идеи: публиката също има право да ги получава.”<sup>1</sup>

В светлината на важните демократично функции, които медиите могат да изпълняват, практиката на Съда се стреми да признае съществуването на по-голяма свобода за журналистите (в сравнение с обикновените хора). Същото може да се каже и за нормите, приети от Съвета на Европа.

Тази по-голяма свобода представя правното признаване и защитата на специфични журналистически практики и реалности: свободата на отразяване и коментар по въпроси от обществен интерес; свобода на представяне и редакционна свобода (вкл. използване на хипербола); защита на източниците на информация и на интелектуалната собственост. На друго равнище по-голямата свобода включва защитата срещу претърсвания на работното място и къщи и изземването на материали, както и защитата срещу физическо насилие и сплашване.

---

1. *Сънди Таймс срещу Великобритания (Sunday Times v. Great Britain) (1979)*, § 65. Последните от това принципно изявление се изследват по-нататък в Глава трета, „Участие в демократичното общество”, с.35.

По делото *Йозгур Гюндем срещу Турция (Ozgur Gundem v. Turkey)* жалбоподателят е вестник, който твърди, че както той, така и редакционният състав са били обект на атаки и насилие, които в края на краищата налагат затварянето му. Европейският съд за правата на човека потвърждава, че „истинското и ефективното упражняване“ на свободата на изразяване „не зависи само от задължението на държавата да не се намесва, но може да изисква и положителни мерки за защита дори и в сферата на отношенията между индивидите“. \*

Съдът намира, че турските власти не са могли да изпълнят своето позитивно задължение да защитят свободата на изразяване на вестника чрез предприемането на „ефективни стъпки за разследване и където е необходимо за защита срещу незаконни действия, включващи насилие“. \*\*

\* *Ozgur Gundem v. Turkey (2000)*, §43.

\*\* *Ibid.* §45.

Взети заедно, тези свободи дават възможност да се защити функционалната автономия, необходима за изпълнението на журналистическите задачи в демократичното общество.

### *Определяне на нарушенията на свободата на изразяване*

Съществуват няколко стъпки в теста за определяне на нарушенията на чл.10 ЕКПЧ, развит от Съда. Най-просто казано, когато се установи, че има намеса в свободата на изразяване, тази намеса трябва:

- Да бъде уредена със закон – т.е. чрез акт, който е достъпен и разумно предвидим по своите последици;
- Да преследва законосъобразна цел - т.е. цел, която съответства на една от изброените цели в чл.10 ал.2;
- Да бъде необходима в едно демократично общество – т.е. да отговаря на „непосредствена социална нужда“ и да бъде пропорционална на преследваната законосъобразна цел.

На държавите е предоставена известна свобода на преценка (дискреция) при регулирането на свободното изразяване. Границата на тази дискреция обаче, която подлежи на контрол от ЕСПЧ, се променя. Държавите притежават по-тясна възможност за преценка по отношение на политическата реч и по-широка възможност относно обществения морал, приличието и религията. Тази разлика обикновено се обяснява с обстоятелството, че в Европа липсва единомислие за това, дали и как подобни проблеми трябва да бъдат регулирани. Европейският съд за правата на човека не замества националните органи, а контролира техните решения, като взема предвид предоставената им въз-



можност за преценка съгласно чл.10 ЕКПЧ. Така Съдът разглежда формата на изразяване, за която е получил жалба на фона на обстоятелствата по делото и решава дали мотивите за ограничението, формулирани от националните органи и неговото прилагане са „релевантни и достатъчни” в контекста на тълкуването на конвенцията.<sup>2</sup>

Съдът признава, че има различни категории изразяване, специално политическо, артистично и комерсиално. От всички тях политическата реч се ползва с най-висока степен на защита, докато комерсиалната – с най-ниска. Тази най-обща система за категоризиране е полезна само донякъде поради честото размиване на границите между видовете реч и хибридната природа на много от тях. Например рисуването може да е форма на артистично изразяване, но може също така да предава противоречиво политическо послание и да допринася за политическите дебати.

## Медиен плурализъм и разнообразие

Демократичното общество се нуждае от пространство за обществени дебати. Демократичното общество обаче не е без остри ръбове и обществените дебати задължително обхващат и несъгласието, споровете и конфронтациите между противоположните мнения. Подобни несъгласия и конфронтации дори когато са изразени с много груб език, обичайно са защитени от чл.10 (защото той гарантира не само смисълът на информацията и идеите, но и формата, в която са предадени).

Както гласи известното изказване на ЕСПЧ по делото *Хендисайд*, информацията и идеите, които „обиждат, стряскат или тревожат държавата или която и да е част от населението”, трябва да бъдат допуснати да се разпространяват, за да се гарантира „плурализмът, толерантността и широтата на мисълта, без които няма „демократично общество”<sup>3</sup>

Плурализмът обаче изисква известно балансиране на (понякога) конкуриращите се интереси на мнозинствата и малцинствата в обществото. Както Съдът е приел в няколко случая:

„Въпреки че индивидуалните интереси трябва в някои случаи да се подчиняват на интересите на групата, демокрацията не означава просто, че възгледите на мнозинството трябва винаги да вземат превес: трябва да се постигне баланс, който да осигури справедливото и подходящо отношение към малцинствата и да се избегне всякаква злоупотреба с монополно положение.”<sup>4</sup>

2. Вж. например *Otto-Preminger – Institut v. Austria* (1994).

3. *Handyside v. the United Kingdom* (1976), §49.

4. *Young, James and Webster v. the United Kingdom* (1981), §63.

За съда свободата на изразяване, плурализмът и толерантността са много важни за ефективната политическа демокрация. От това произтича принципът, че в демократичното плуралистично общество всеки трябва да може да участва ефективно в обществените дебати.

В делото *Стийл и Морис (Steel & Morris)* популярно като делото *Маклайбъл (McLibel)* членовете на малка природозащитна организация разпространявали брошури, критикуващи фирмата МакДоналдс. Информационните материали съдържали твърде сериозни твърдения, представени като факти, а не като мнения. Природозащитниците Стийл и Морис били осъдени за клевета от британските съдилища. Европейският съд за правата на човека обаче възприел това като нарушение на тяхната свобода на изразяване. За него от особена важност били общественият интерес към обсъжданата тема и необходимостта от процедурна справедливост в производството за клевета, отколкото нуждата от пълна точност на специфичните подробности, публикувани в брошурите.\*

За Съда „в демократичното общество дори малките и неформални участници в кампании...трябва да могат да извършват ефективно дейността си и...има засилен обществен интерес за създаване на условия такива групи и индивиди, които са извън общоприетите, да участват в обществените дебати, като разпространяват информация и идеи по въпроси от обществен интерес...“\*\*

\* *Steel and Morris v. the United Kingdom (2005)*

\*\* *Ibid*, §89.

Горните примери ясно свързват свободата на изразяване с „аргумента на демокрацията“. Разгръщането на толерантността, разбирателството и предотвратяването на конфликтите също е важен аргумент. Колкото повече различните групи знаят една за друга и си взаимодействат, толкова по-малък е рискът от социално напрежение. Като разпространяват широко информация и като служат за форум за обмяна и диалог, медиите могат да играят много важна роля в процеса на насърчаване на плурализма и толерантността в обществените дебати.

Медийният плурализъм дълго време е тема, която предизвиква загриженост у Съвета на Европа. Според практиката на ЕСПЧ държавата е „върховен гарант“ на плурализма в медийния сектор.

За държавните органи този принцип има практически последици, които отчасти са развити в решенията на Съда, в ЕКТТ и особено в различните документи, приети от Комитета на министрите, ПАСЕ и Европейската комисия за демокрация чрез право (по-известна като Венецианска комисия, консултативен орган на Съвета на Европа по конституционни въпроси).

Член 10bis ЕКТТ е озаглавен „медияен плурализъм“ и неговото изискване е държавите „да се стремят да избягват програми, предавани или препредавани под тяхна юрисдикция, които застрашават медийния плурализъм“. Редакцията на текста е неясна и задължението, което произтича от него е само „да се стремят да избягват“. Независимо от всичко обаче разпоредбата подчертава значението на този въпрос.<sup>5</sup>

Различни актове на Комитета на министрите предоставят повече подробности и обяснения по проблема. Един от първите примери на ангажираност по този въпрос е *Декларацията относно свободата на изразяване и информация (1982)*, която разпорежда, че държавите „трябва да приемат политика, разработена с цел възможното най-широко насърчаване на разнообразни медии и на многообразни информационни източници, като по този начин се постига плурализъм на идеите и мненията“. Декларацията поставя задача на държавите да достигнат „съществуването на голямо разнообразие от независими и автономни медии, които позволяват да се отразяват различни идеи и мнения“.

С приемането на *Препоръка R (99) 1 относно мерките за разширяване на медийния плурализъм* беше поставен важен крайъгълен камък по темата. Този акт обаче беше заменен от отличаващата се с твърде подробен и мащабен подход *Препоръка (2007) 2 относно медийния плурализъм и разнообразието на медийното съдържание и Декларацията относно защитата на ролята на медиите в демократичното общество в контекста на медийните концентрации*.

В *Препоръка (2007) 2* структурният плурализъм и разнообразието на съдържанието се разграничават, като двете явления се тълкуват по начин, който отразява особеностите на новите технологии. Документът демонстрира осъзнаване на важността на съответните мерки за подготовка на потребителите, за да се осигури ефективното използване на медийните технологии и насочва вниманието към особените нужди на малцинствените и други групи.

Препоръка (2007) 2 излага важни общи принципи за насърчаване на: 1. структурния плурализъм на медиите и 2. разнообразието на съдържанието: държавите членки трябва да се стремят да гарантират, че достатъчно разнообразие от медийни източници, предоставяни от широк кръг различни собственици – частни и публични, са достъпни за публиката, като вземат под внимание особеностите на медийния пазар, по-специално специфичните аспекти, свързани с търговията и конкуренцията.

5. По отношение както на настоящата, така и на други бележки, отнасящи се до ЕКТТ, трябва да се има предвид, че конвенцията е изменена с оглед хармонизирането ѝ с Директивата на Европейския съюз за аудиовизуалните медийни услуги (AVMSD), което означава промяна в съдържанието на акта. През 2009 г. беше изготвен проект на протокол да изменение на ЕКТТ и беше приет проект за конвенция на Съвета на Европа относно трансграничните аудиовизуални медийни услуги. (б.пр.)

Плурализмът на предоставяната информация и медийното разнообразие няма да бъдат автоматично гарантирани от мултиплицирането на средствата за комуникация, предлагани на публиката. Следователно държавите членки трябва да дефинират и да прилагат активна политика в тази област, вкл. процедури за мониторинг, както и да разработват всякакви необходими мерки, за да осигурят разпространението на достатъчно разнообразие от информация, мнения и програми от медиите за публиката.

Широкият мандат на обществените медии изисква те да служат на всички сектори на обществото. Много често мандатът им включва и специфичното изискване да насърчават толерантността и разбирателството между различни групи в обществото. Приносът в това отношение на обществените медии – не само потенциален, но и реален – е значителен и неговото значение е съответно признато в множество документи на Съвета на Европа, разгледани в Глава втора.

Парламентарната асамблея на Съвета на Европа също последователно е изразявала тревога от тенденциите към концентрации на медиите. Тя е приела препоръки, които се отнасят до темата най-общо,<sup>6</sup> както и относно отделни страни (Резолюция 1387 (2004) относно монополизирането на електронните медии и възможната злоупотреба с власт в Италия). Медийните концентрации в Италия са били също така обект на изследване от Венецианската комисия. Медийният плурализъм беше включен в препоръчаните показатели за медиите в демокрацията (изложени в резолюция на асамблеята със същото заглавие - №1636 (2008).

Управителният комитет по медии и нови комуникационни услуги на Съвета на Европа (CDMC) разглежда въпросите за медийното разнообразие в държавите членки. Специално погледът му се съсредоточава върху политическите мерки срещу медийните концентрации.

Накрая трябва да се признае, че други нормативни актове могат и наистина имат жизненоважен принос за разширяването на медийния плурализъм. Например като насърчават достъпа на националните малцинства и на говорещите регионални и малцинствени езици до медиите, Рамковата конвенция за защита на националните малцинства и Европейската харта за регионалните и малцинствени езици съответно дават своя принос за утвърждаването на медийния плурализъм, като подпомагат разнообразяването на медийните канали и на медийното съдържание.

6. Препоръка 1506 (2001) относно свободата на изразяване и информация в медиите в Европа и Препоръка 1589 (2003) относно свободата на изразяване в медиите в Европа.

## Говори свободно, но уважавай достойството ми

Въпреки че Европейската конвенция за правата на човека не признава открито човешкото достойнство като отделно право, ясна е, че подкрепата на човешкото достойнство е в унисон с общите цели на конвенцията. Наистина Съдът е декларирал, че „самата същност на конвенцията е уважението към човешкото достойнство и човешката свобода”.<sup>7</sup> Той също така е заявил, че „толерантността и уважението към еднаквото достойнство на всички човешки същества е основата на едно демократично, плуралистично общество”.<sup>8</sup>

Съдът се е занимавал с понятието за човешкото достойнство в контекста на различни разпоредби, вкл. забраната на мъченията. „Расисткото насилие” се смята за „особено предизвикателна обида на човешкото достойнство и поради опасните ѝ последици, изисква специална бдителност и енергична реакция от страна на органите”. Съдът многократно е признавал негативното въздействие на „речта на омразата” върху човешкото достойнство. В същата посока на мисли отричането на Холокоста постоянно е схващано като нарушаващо достойнството на жертвите и следователно като неза заслужаващо защита съгласно ЕКПЧ.

Член 7 ал.1 ЕКПЧ задължава страните излъченият материал (по начина на представяне и по съдържание) „да уважава достойнството на човека и основните права на другите”.

Липсата на ясна и обвързваща дефиниция води до трудности при определянето на това, за кои видове форми на изразяване може с основание да се смята, че засягат „достойнството”. По тази причина оценката на съответните норми на Съвета на Европа трябва да се съсредоточи не само върху специфичните препращания към човешкото достойнство, но също върху други разпоредби, които евентуално биха могли да нарушат достойнството, например „речта на омразата”.

Като обобщим големия брой норми, можем да обособим две главни страни на подхода, използван от Съвета на Европа: 1. Предотвратяване, забрана или наказание на някои видове изразни форми; 2. Насърчаване на толерантността, разбирателството и междугруповия и межкултурния диалог.

Този двукратен подход може да се проследи чак до изказаните в подкрепа на свободата на медиите и оказали значително влияние по-нататък изводи на ЕСПЧ в делото *Джърсилд срещу Дания (Jersild v. Denmark)*.

7. *Pretty v. the United Kingdom (2002)*, § 65.

8. *Gunduz v. Turkey (2004)*, § 40.

Случаят *Джърсилд* се отнася до осъждането на датски журналист за помощ и съдействие при разпространението на расистки изказвания. Журналистът водел телевизионно интервю, в което въпросните изказвания били направени от членовете на група, позната като „Greenjackets“. Журналистът бил осъден най-вече, защото не съумял „да се противопостави или да се дистанцира от изказванията на интервюираните“.\*

Европейският съд за правата на човека поддържа тезата, че правото на свобода на изразяване на журналиста е било нарушено, между другото и поради това, че съдилищата не са тези, които трябва да определят какъв журналистически подход ще бъде използван. Съдът решил, че „методите на обективно и балансирано отразяване могат значително да се различават, в зависимост между другото и от медията, за която става дума. По този въпрос не е задача нито на този съд, нито на националните съдилища да заместват със своето собствено виждане разбирането за това, каква техника на отразяване трябва да бъде възприета от журналистите.“ В същия контекст съдът припомня, че „чл. 10 защитава не само съдържанието на информацията и идеите, но също и формата, в която те са предадени“.\*\*

\* *Jersild v. Denmark* (1994).

\*\* *Ibid*, § 31.

Този ключов принцип е основен за извършването на съдържателна нормотворческа дейност в рамките на Съвета на Европа, например когато се прави мониторинг в отделните страни от FCNM и ECRI. Принципът е утвърден и развит в две важни препоръки на Комитета на министрите от 1997 г.: *Препоръка (97) 20* относно „речта на омразата“ и *Препоръка (97) 21* относно *медиите и насърчаването на културата на толерантност*.

Независимо че двете препоръки се отнасят до сходна материя, решението е да се подготвят два отделни текста, единият концентриран върху отрицателната роля, която медиите могат да играят за разпространението на речта на омразата и другият, фокусиран върху възможния положителен принос за противопоставяне на подобна реч. Главните мотиви за това решение са обяснени по следния начин:

По отношение на разпространението на расизма и нетолерантността по принцип съществува възможност за налагане на правно задължителни норми, без да се нарушава свободата на изразяване и правилото за редакционна независимост. Що се отнася до насърчаването на положителния принос на медиите обаче, специално внимание трябва да бъде отделено да не се нарушават тези принципи. Областта изисква по-скоро мерки на поощрение, отколкото правни мерки.

Без да налага правила, Препоръка (97) 21 окуражава медиите да предприемат стъпки или да наложат добри практики, насочени към повишаване на чувствителността на медийните работници към мултикултурността и толерантността. Те включват организирането на програми за подготовка, улесняването на достъпа до медиите на различни групи в обществото, утвърждаването на програми с межкултурна насоченост, избягването на негативното отразяване и на стереотипите, отнасящи се до определени групи.

Специално внимание е отделено също така на нуждата от защита на човешкото достойнство в променящата се технологична среда, например чрез *Препоръка (2003) 9 относно мерките за разширяване на демократичния и социалния принос на цифровото радиоразпръскване* и чрез *Декларацията относно европейската политика за нови информационни технологии (1999)*.

Главната тема на други препоръки е закрилата на достойнството в специфични области, например представянето на насилието в електронните медии, демократичния и социалния принос на цифровото радиоразпръскване и т.н. Заслужава внимание по отношение на специалните телевизионни формати (особено т.нар. „риалити“ TV) *Изявлението, отправено от Постоянния комитет за трансгранична телевизия през 2002 г.* и посветено на необходимостта телевизионните програми да утвърждават човешкото достойнство и основните права на другите.

В заключение трябва да се подчертае, че активните и открити дебати в демократичното плуралистично общество не могат да се осъществят без стабилни предварителни гаранции за правото на свобода на изразяване. Съгласно съответните норми на Съвета на Европа дори ограниченията на това право са формулирани така, че да служат най-добре на интересите на демократичното и плуралистично общество. Подходът, възприет в различни договори и в други норми, се стреми да открие пространство за критична ангажираност и дебати между различно мислещите и различно поставените групи в обществото, но също и да осигури толерантността в това пространство и да го запази от разрушението на омразата.

# Диалог, разбирателство и социално единение

**Бисера Занкова**

## Въведение

Съветът на Европа многократно е настоявал, че мирното съществуване в плуралистична Европа зависи от диалога и разбирателството.

По време на Първата среща на най-високо равнище на ръководителите на държавите и правителствата през 1993 г. беше декларирано, че културното разнообразие характеризира богатото културно наследство на Европа и че толерантността гарантира отворено и проспериращо общество. През 2005 г. Третата среща на най-високо равнище на ръководителите на държавите и правителствата подчерта, че межкултурният диалог е основно средство за предотвратяване на конфликтите и за гарантиране на интеграцията и социалното единение.

Медиите играят решаваща роля за това – в идеалния случай положителна, както призовава *Препоръка (97) 21 относно медиите и насърчаването на културата на толерантност*.

Приложението към Препоръка (97) 21 описва подробно ролята на медиите:

- да отразяват точно случаи на расизъм и нетолерантност;
- да обрисуват индивидите и групите по балансиран начин, като показват уникалността им;
- да насочват вниманието на публиката към отрицателните последици на нетолерантността и да възпитават хората така, че да бъдат открити и да оценяват различието като източник на взаимно обогатяване.



По-специално електронните медии, които имат изключително силно въздействие, трябва да допринасят за социалното единение и да привличат вниманието към диалога в мултикултурните общества. Електронните медии трябва да отделят програмно време за отразяването на живота и традициите на различните етнически, религиозни и други общности и да полагат усилия за утвърждаването на мултикултурността.

За постигането на тези цели са необходими подходяща регулативна рамка, саморегулиране, мултиетнически журналистически екипи и подготовка.

## **Междукултурният диалог и социалното единение**

Бялата книга за междукултурния диалог (2008) дефинира междукултурния диалог като „открита и изпълнена с уважение размяна на мнения между индивидите и групите с различен етнически, културен, религиозен и езиков произход и наследство върху основата на взаимно разбирателство и респект”. Той се осъществява на всички равнища – в обществата, между обществата в Европа и между Европа и останалия свят”.

Междукултурният диалог е нещо повече от обикновена размяна на мнения. Предполага се, че той трябва да допринася за по-добро и по-дълбокото разбиране на идеите и поведението на различните групи. Схващан така, междукултурният диалог е жизнено необходим за социалното единение.

В делото *Горзелик и др. срещу Полша (Gorzelik and Others v. Poland)* учител от Катовице се оплаква, че решението срещу регистрирането на „Съюз на хората със силезийска националност” нарушава правото му на свобода на сдружаване, гарантирано съгласно чл.11 от конвенцията.\*

Съдът подчертава значението на културния и религиозния плурализъм за засилване на социалната солидарност в демократичното общество. В решението си той постановява, че „въпреки че индивидуалните интереси трябва в някои случаи да се подчинят на интересите на групата, демокрацията не означава просто, че възгледите на мнозинството трябва винаги да преобладават: трябва да се постигне баланс, който осигурява справедливото и подходящо третиране на малцинствата и избягва всякаква злоупотреба с господстващо положение...”

Защото плурализмът се гради също така върху истинското признаване и уважението към разнообразието и динамиката на културните традиции, етническите и културните идентичности, религиозните вярвания и върху художествените, литературните и социално-икономическите идеи и концепции. Хармоничното взаимодействие между индивиди и групи с различна идентичност е основа за постигането на социално единение.”\*\*

\* *Gorzelik and Others v. Poland (2004).*

\*\* *Ibid, §90ff.*

Межкултурният диалог зависи от справедливото прилагане на върховенството на закона и от уважението към човешките права и изисква усилия от всички сектори на обществото. Тази интерпретация се появява за първи път в Декларацията от Фаро (2005), приета от представителите по повод петдесетата годишнина на Европейската културна конвенция. Документът свидетелства за ангажимента на европейските държави „да развият такъв модел на демократична култура, който подчертава значението на правото и на институциите и който активно въвлича гражданското общество и гражданите, както и който гарантира разнообразието като източник на взаимно обогатяване, като се насърчава политическият, межкултурният и междурелигиозният диалог.”

Неотдавна по-широките политически измерения бяха положени в основата на Декларацията за развитие на межкултурния диалог, приета от конференцията на министрите на културата в Баку (декември 2008 г.). Заявено беше, че межкултурният диалог изисква последователно взаимодействие между различните политически сектори и пълноценно участие на различните заинтересовани, вкл. държавните органи, медиите и гражданското общество.

Междурелигиозният диалог е съществен елемент от диалога на съвременните общества. Годишната размяна на мнения относно религиозното измерение на межкултурния диалог в рамките на Съвета на Европа е нова и перспективна инициатива за подобряване на разбирателството, намаляване на напрежението и повишаване на взаимното уважение. В основата ѝ е идеята, че религиозните групи и културните общности трябва да проявяват търпимост към критичните изказвания, при условие че те не прерастат във виновно нанесена обида или открита реч на омраза или ако не подстрекават към насилие, дискриминация или нарушаване на обществения мир и ред.

В своята *Резолюция 1510 (2006) относно свободата на изразяване и уважението към религиозните вярвания* ПАСЕ очертава баланса между две права, които има вероятност да се противопоставят едно на друга. В нея се заявява,

че няма специални ограничения на свободата на изразяване в полза на религиозните групи – други извън вече споменатите по чл.10 ЕКПЧ. Същевременно внимание заслужава фактът, че речта на омразата срещу такива групи не е съвместима с ЕКПЧ и с практиката на ЕСПЧ. Това балансиращо упражнение поставя още по-голяма тежест върху межкултурния и междурелигиозния диалог за мирното съвместно съществуване, подчертано в доклада на Венецианската комисия относно взаимоотношенията между свободата на изразяване и свободата на вероизповеданията.<sup>9</sup> Един от изводите утвърждава, че „не е изключително или дори първостепенно задължение на съдилищата да намерят правилния баланс между свободата на вероизповеданията и свободата на изразяване, а това е задължение на широките обществени слоеве по пътя на рационалната дискусия между всички части на обществото, вкл. вярващи и невярващи”.

## Речта на омразата и расизмът

Медиите могат, както да допринасят за диалога и разбирателството, така и да бъдат фактор за създаването на социално напрежение чрез използването на стереотипи и неточно отразяване. В най-лошия случай медиите могат да разпространяват реч на ненавист или мнения, основаващи се на расова или етническа дискриминация. Естествено, че подобно поведение не е желателно в едно интегрирано общество, дори би се оказало нетърпимо. Въпросът е в това, къде да се прекара линията между свободата на изразяване, речта на омразата и правото да не бъдеш дискриминиран.

В своята Препоръка (97) 20 Комитетът на министрите определя речта на омразата, като „всички форми на изразяване, които разпространяват, насърчават или оправдават расовата ненавист, ксенофобията, анти-семитизма или други форми на омраза, основана на нетолерантност, вкл. нетолерантност, изразена чрез агресивен национализъм и етноцентризъм, дискриминация и враждебност срещу малцинствата, мигрантите и хората с емигрантски произход”.

Европейският съд за правата на човека е заявил, че „осъзнава жизнено важното значение на борбата с расовата дискриминация във всичките ѝ форми и прояви”.<sup>10</sup> Съдът също така поддържа, че „по принцип в някои демократични общества може да се смята за необходимо да се санкционират или дори предотвратят всички форми на изразяване, които разпространяват, подстрека-

9. Venice Commission Report: *The issue of regulation and prosecution of blasphemy, religious insult and incitement to religious hatred* (Venice, 17-18 October 2008).

10. *Jersild v. Denmark* (1994).

ват, популяризират или оправдават омразата, основаваща се на нетолерантност (вкл. религиозната нетолерантност).<sup>11</sup> С други думи речта на омразата не може да се толерира. Също така фактът, че някаква реч не може да се смята за разпространяваща ненавист, е съществен, когато се решава въпросът, дали намесата в правото на свобода на изразяване е необходима в едно демократично общество.<sup>12</sup>

В Препоръка (97) 20 Съветът на Европа препоръчва на държавите членки да вземат подходящи мерки, за да се борят с речта на омразата, вкл. речта на омразата, разпространявана чрез медиите, като въведат разумна и широка правна рамка, която балансира свободата на изразяване и свободата от дискриминация. За да бъде защитена свободата на изразяване, ограниченията на това право трябва да бъдат в тесни граници, да не са необосновани и да са подложени на последващ юридически контрол.

С проблемите на дискриминацията и речта на омразата, както и с медиите и социалното единение се занимават различни европейски органи.

Европейската агенция за основни права (ЕАОП/FRA) беше основана от Европейската комисия през февруари 2007 г., като правоприменник на работата на Европейския център за мониторинг на расизма и ксенофобията (ЕУМС). ЕАОП продължава да изследва расизма и ксенофобията в Европа<sup>13</sup> и в своята дейност си сътрудничи с национални и международни органи и организации, по-специално със Съвета на Европа.

Европейската комисия срещу расизма и нетолерантността (ЕКРИ) е специализираният наблюдаващ орган на Съвета на Европа, който се занимава с расизма, ксенофобията, антисемитизма и нетолерантността. Той публикува доклади за страните и досега е приел 11 препоръки в областта на политиката с цел да помогне на държавите членки при подготовката на тяхната антидискриминационна политика.

11. Gunduz v. Turkey (2003), §40.

12. Ergin v. Turkey (2006), §34; Han v. Turkey (2005), §32. За повече информация относно практиката на ЕСПЧ по въпросите на речта на омразата, моля сверете с Weber, Anne, (2009) "Manuel sur le discours de haine", Council of Europe Manuals, Human Rights in Culturally Diverse Societies, Leiden, Boston: Martin Nijhoff Publishers; Steering Committee for Human Rights (CDDH), Committee of Experts for the Development of Human Rights (DH-DEV), Report: Human Rights in a Multicultural Society – Hate Speech, [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/cddh/3\\_committees/04.%20development%20of%20human%20rights%20%28dh-dev%29/04.%20meeting%20reports/36thARReport\\_en.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/human_rights/cddh/3_committees/04.%20development%20of%20human%20rights%20%28dh-dev%29/04.%20meeting%20reports/36thARReport_en.asp#TopOfPage). Българският превод на цитирания доклад е публикуван в „Човешките права в мултикултурното общество. Речта на омразата. Носенето на религиозни символи на обществени места. Съвместно издание на ДАИТС и на Информационния офис на Съвета на Европа. Соф ия, 2008 (б.пр.).

13. Например информация относно проекта RAXEN на [http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/raxen/raxen\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/raxen/raxen_en.htm).

Една от задачите на ECRI е да събира примери за добри практики в областта на борбата срещу расизма и нетолерантността в държавите членки, вкл. и в медиите. Комисията публикува примерите в серии като източник на сравнения и идеи.<sup>14</sup> През ноември 2006 г. ECRI организира семинар на тема „Да се борим срещу расизма, като уважаваме свободата на изразяване”. Един от главните изводи на форума беше, че балансът между тези две основни права трябва да се дефинира в законодателството, като се формулират подходящи гаранции и се подхожда с нужната чувствителност.<sup>15</sup>

## Конфликти и решаването им

Социалното напрежение и конфликтите могат да застрашат свободата на изразяване във време, когато комуникацията и разбирателството са най-необходими. Медиите обаче често са първите жертви в подобни кризисни ситуации, когато свободата на словото е ограничена, а сигурността на журналистите – под заплаха.

Какво означава „криза” е дефинирано в *Насоки на Комитета на министрите относно защитата на свободата на изразяване и информация във време на кризи (2007)*: това са форсмажорни ситуации като войни, терористични атаки, природни и предизвикани от човека катастрофи, т.е. „ситуации, в които свободата на изразяване и информация е поставена под заплаха (например, когато е ограничена по съображения за сигурност)”. В такива извънредни обстоятелства от основно значение е информацията относно различни събития като нарушенията на човешките права, предоставяна от медиите на публиката. Тази задача е в центъра на *Препоръка (96) 4 на Комитета на министрите относно защитата на журналистите в ситуации на конфликт и напрежение*. Документът препоръчва на държавите членки да предприемат действия и да разработят политика, която се фокусира върху превенцията, като осигуряване на подходяща застраховка, горещи линии и благоприятни и сигурни условия на труд. Също така тя призовава държавите членки да обърнат внимание на медийните организации, журналистите и професионалните организации да вземат важни превантивни мерки с цел защитата на физическата сигурност на журналистите.

- 
14. За обобщаването на добрите практики в медиите вж. [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/ecri/1-ECRI/3-General\\_themes/2-Examples\\_of\\_good\\_practices/2-Media/ecri00-19%20Good%20practice%20Media.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ECRI/3-General_themes/2-Examples_of_good_practices/2-Media/ecri00-19%20Good%20practice%20Media.pdf).
  15. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/22-Freedom\\_of\\_expression\\_Seminar\\_2006/NSBR2006\\_proceedings\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/22-Freedom_of_expression_Seminar_2006/NSBR2006_proceedings_en.pdf).

Едно важно обстоятелство, което заслужава да се подчертае, е, че докато нормалният достъп до информация често е ограничен във време на кризи, приетите Насоки на Комитета на министрите фактически призовават към откритост, тъй като свободният достъп до информация може да помогне за ефективното разрешаване на конфликтите и за разкриване на нарушенията, които те предизвикват (Глава пета, принципи 17 и 18).

Освен това насоките задължават медиите да спазват професионалните стандарти.

Може да се направи изводът, че Комитетът на министрите изисква откритост в комбинация с отговорност като средство за разрешаване на кризисни ситуации.

Според *Насоките на Комитета на министрите относно защитата на свободата на изразяване и информация във време на кризи (2007)* медиите могат да се приемат като решение в кризисни ситуации при условие, че се подчиняват на етични стандарти. Насоките разпореждат:

„Убедени не само че медийното отразяване може да бъде решаващо във време на кризи, като се доставя точна, навременна и пълна информация, но също че медийните работници могат да допринесат позитивно за превенцията или за разрешаването на някои кризисни ситуации, като следват най-високите професионални стандарти и като утвърждават културата на толерантност и разбирателство между различните групи в обществото;

....

Необходимо е медийните работници да следват най-високите професионални и етични стандарти особено във време на кризи, като вземат предвид своята специална отговорност в кризисни ситуации да предоставят на публиката навременна, фактическа, точна и пълна информация, като същевременно проявяват внимание към правата на другите хора, тяхната чувствителност и възможното чувство на несигурност и страх.“

## **Новите технологии и новите предизвикателства**

Интернет предлага огромни възможности на индивидите да създават, произвеждат и разпространяват съдържание, да участват активно в социалните мрежи и да придобиват нови умения и знание. Така Интернет ускорява комуникационните, информационните и демократичните процеси. В същото време широкото въвеждане на новите технологии също създава рискове: защитата на личния живот и човешкото достойнство, бързото и безпрепятствено разпространение на невярна информация, снижаването на професионалните стандарти в журналистиката или ограничения достъп за някои групи.

*Декларацията на Комитета на министрите относно човешките права и върховенството на закона в информационното общество (2005)* очертава положителните и отрицателните последици на ИКТ за човешките права и обществото най-общо. *Препоръка (2007) 16 на Комитета на министрите относно мерките за насърчаване на обществената ценност на Интернет* поставя ударението върху социалното и етичното измерение на информационното общество. Тя подчертава специално обществената ценност на Интернет като основно средство за всекидневните дейности на хората и за утвърждаването на културата на диалог и взаимно уважение.

Запазването и развитието на тези ценности изискват обединени усилия: необходимо е достъпът до информация, защитата на човешкото достойнство и на непълнолетните, защитата на потребителите и закрилата на личното пространство да бъдат осигурени от националните органи, от частния сектор, гражданското общество и медиите. Достъпът до ИКТ например трябва да бъде равнопоставен, надежден и наличен при достъпна цена, за да може да се запази културното и езиковото разнообразие. Подготовката за използването на ИКТ и информационната грамотност са важни изисквания за групите в неравностойно положение.

Освен достъпът на отделни групи и защитата на човешкото достойнство на непълнолетните Интернет поставя и други предизвикателства, отнасящи се до човешките права и мирното съжителство. Европейската комисия срещу расизма и нетолерантността (ECRI) е приела *обща препоръка относно борбата срещу разпространението на расистки, ксенофобски и антисемитски материали чрез Интернет (2000)*. Тя посочва възможните отрицателни последици на Интернет, особено при разпространението на расистко съдържание през границите и призовава правителствата на държавите членки на Съвета на Европа да предприемат съответни действия.

Препоръката на ECRI относно борбата срещу разпространението на расистки, ксенофобски и антисемитски материали чрез Интернет от 2000 г. призовава правоприлагащите органи да си сътрудничат и потвърждава, че „каквото не е разрешено извън мрежата, не е разрешено и в мрежата“. Тя се обръща към държавите членки така:

- да вземат необходимите мерки за засилване на международното сътрудничество и взаимната помощ между правоприлагащите органи в света, за да се предприемат по-ефективни действия срещу разпространението на расистки, ксенофобски и антисемитски материали в Интернет;

- да гарантират, че съответното национално законодателство се прилага също и към расистки, ксенофобски и антисемитски нарушения, извършени в Интернет и да повдигат обвинения срещу отговорните лица за този вид нарушения;

- да полагат постоянни усилия за подготовката на правоприлагащите органи във връзка с разпространението на расистки, ксенофобски и антисемитски материали в Интернет“

В същото време препоръката подчертава, че днес съществуват невероятни средства за улесняването на трансграничната комуникация по въпросите на човешките права и антидискриминацията и за създаването на мрежи, които имат образователни задачи и повишават съзнанието в областта на борбата с расизма и нетолерантността.

## **Обществените медии събират заедно всички хора**

Обществените оператори са важен елемент в демократичните общества, тъй като обслужват интересите на всички хора. Съветът на Европа непрекъснато подчертава ценността на общественото радиоразпръскване и поддържа ролята му за разнообразяване на информацията, за засилване на демократичното участие и за разширяване на социалното единение.

Ролята, отредена за обществените оператори, е отразена в обществената функция на медиата, спомената в различни актове на Съвета на Европа. Главната им мисия е да „поддържат ценностите, произтичащи от политическата, правната и социалната структура на демократичните общества“.

*Препоръка (2007) 3 на Комитета на министрите относно функцията на обществените медии в информационното общество* декларира, че обществените оператори се очаква да бъдат място за среща на всички членове на обществото, форум за демократични дебати (като по този начин засилват демократичното участие) и фактор за социално единение и интегриране на индивидите и общностите.

Освен това предполага се, че обществените оператори са източник на безпристрастни, разнообразни и независими новини и информация, че предоставят иновативно аудиовизуално съдържание с високо качество и допринасят за създаването на аудиовизуални материали, които имат значение за националното и за европейското културно наследство.



Като извършват тази дейност, обществените предаващи организации трябва да привличат широка публика, демонстрирайки своето значение и роля за социалното единение, чрез производството на отличаващо се с високи качества съдържание, което не се излъчва от търговските канали (разнообразие, качество и плурализъм). Тези очевидно противоположни цели бележат границите на функцията и на функционирането на обществените оператори.

Обществените предаващи организации се стремят към постигането на своите цели, обусловени от различно съдържание, поставено на различни платформи и предназначено за различни групи в обществото:

- те трябва да предлагат новини, образователни, културни, спортни и забавни програми, които задоволяват мненията и интересите на всички сегменти и групи и така да допринасят за развитието на плурализма, единението и разбирателството. Като стимулират аудиовизуалното творчество, обществените оператори насърчават културното разнообразие и идентичността.
- Обществените оператори трябва да интегрират всички общности и групи, вкл. малцинствата, младежите и възрастните хора, лицата в неравностойно положение и с нисък стандарт на живот, като отразяват проблемите им, обрисуват ги и представят съдържанието, създадено за и от тях. Чрез подобни разнообразни програми обществените медии засилват чувството за обща отговорност и взаимно доверие.
- Накрая, обществените оператори трябва да правят всичко това, като използват новите технологии, интерактивните услуги и цифровите платформи.<sup>16</sup> Тези възможности трябва да бъдат използвани в подкрепа на социалното единение и демократичните дебати: чрез ефективното използване на интерактивните услуги обществените оператори могат да мобилизират младите хора за диалог и да стигнат до потенциално маргинализирани граждани като малцинства, търсещи убежище, мигранти и имигранти.

Както стана ясно от последния параграф, умножаването на съдържанието в Интернет и в цифровите канали има въздействие върху функцията на обществените оператори. Има хора, които твърдят, че обществените електронни медии ще станат излишни в епоха като нашата, но въпреки това Съветът на Европа многократно е настоявал обратното: повече от всякога сега има нужда от медии, които служат на цялата публика. Затова преамбюлът на *Препоръка (2007) 3 на Комитета на министрите до държавите членки относно функцията на обществените медии в информационното общество* препраща към „възникването на обществените медии като ново конвергентно понятие”.

16. Вж. повече по темата в доклада относно обществените медии и насърчаването на по-широко демократично участие на индивидите, подготвен от работна група по обществени медии в информационното общество на CDMC (MC-S-PSM) на <http://www.soe.int/media>. Българската версия на доклада вж. на <http://www.mtitc.government.bg/page.php?category=495&id=3609> (б.пр.).

Препоръката съдържа много ръководни принципи и изисква разширена и разнообразна функция, която включва новите комуникационни услуги и платформи. Държавите членки се призовават да осигурят техническите, правните и финансовите условия, за да дадат възможност на обществените медии да изпълняват своята роля. В помощ на държавите членки работната група по обществени медии в информационното общество на CDMC (MC-S-PSM) създаде набор от добри практики: как държавите членки осигуряват правните, финансовите, техническите и други подходящи условия, необходими на обществените медии да изпълняват своята функция.<sup>17</sup>

## Подготовката на журналистите

Образованието и професионалната подготовка е дългосрочен приоритет на Съвета на Европа. В различни свои документи организацията споменава за централната роля на образованието за социалното единение и разбирателството и на практика тя е тясно свързана с провеждането на подготовката на представителите на медиите по широк кръг проблеми.

Парламентарната асамблея на Съвета на Европа в своята *Препоръка 1789 (2007) относно образованието и подготовката на журналистите* призовава държавите членки да поддържат професионалните курсове за журналисти, както на национално равнище, така и с помощта на Съвета на Европа, по възможност в сътрудничество с медиите и с техните професионални организации и да ангажират университетите за създаването на мрежа от центрове за обучение и за организирането на размяна на журналисти с образователните институции и с медийните организации в рамките на съвместните програми с Европейския съюз.

Бялата книга за междукултурния диалог специално посочва важноста на междукултурната компетентност – медийните работници трябва да показват, че познават в достатъчна степен правата на човека, да имат експертни знания по история, както и разбиране за различните култури, за да могат да отразяват събитията по подходящ начин в едно мултикултурно общество. Обучението на журналистите от редовите медии би могло да се съсредоточи върху формирането на особена чувствителност към отразяването на живота на малцинствата. Журналистите, които имат малцинствен произход, могат да получат езикова подготовка, както и да бъдат обучени да създават съдържание, вкл. и на регионални и малцинствени езици.

17. Докладът е достъпен на сайта на секцията по медии и информационно общество на <http://www.coe.int.media>. Българската версия вж. на <http://www.mtitc.government.bg/page.php?category=495&id=3609> (б.пр.).

Различните заинтересовани страни – правителствата, гражданското общество, медийните собственици, професионалните асоциации на журналистите и образователните институции – се приканват да гарантират справедливостта на критериите за достъп до тези курсове и възможността журналистите от медиите на малцинствата и от редовите медии да ги посещават. Най-общо програмата на посочените форми на обучение трябва да отразява плуралистичния характер на европейските общества и по този начин да допринесе за диалога и разбирателството чрез медиите.

## **Медиите на общностите**

През 2007 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа прие два акта, подчертаващи необходимостта от създаването на различни по вид медии, които дават своя принос за плурализма и разнообразието: *Декларацията относно защитата на ролята на медиите в демократичното общество в контекста на медийните концентрации (31 януари 2007 г.)* и *Препоръката относно медийния плурализъм и разнообразието на медийното съдържание (CM/Rec (2007))*. И двата документа поставят ударението върху възможностите на медиите на общностите, местните, на малцинствата или социалните медии да формират пространство за диалог, като същевременно откликват на специфичните нужди или исканията на някои групи в гражданското общество и служат като фактор за социално единение и интегриране. Следващата стъпка беше приемането на декларация на Комитета на министрите през 2009 г., която се отнася специално за медиите на общностите: *Декларация относно ролята на медиите на общностите за насърчаване на социалното единение и межкултурния диалог*.

Няма еднозначна дефиниция на медиите на общностите в Европа поради различията в местния контекст и начините на функциониране на тези медии. Липсва и унифицирана терминология по въпроса: медиите на общностите се споменават като „трети сектор”, медии на малцинствата или социални или граждански медии. Цитираната декларация определя медиите на общностите като „медии, които могат да притежават някои от следните характеристики: независимост от правителството, от търговските и религиозните институции и политическите партии; същност, която не е свързана с придобиването на печалби; доброволно участие на членовете на гражданското общество в планирането и управлението на програмите; дейност, насочена към социален капитал и придобивки за общността; ангажираност с интеграционни и межкултурни практики”.

Медиите на общностите са отделен сектор. Те допълват обществените и търговските медии и точно поради тази причина ги наричат „трети медиен сек-

тор”. Функционират в много държави членки на Съвета на Европа и според статистиката в повече от 115 страни по света. По самата си природа медиите на общностите стоят близо до публиката си: например, като използват езика ѝ, те могат да достигнат до публиката на малцинствата. Служат на много социални нужди и изпълняват функции, които нито търговските, нито обществените медии могат да изпълняват напълно и достатъчно.

Днес в рамките на генерално променения медиен пейзаж медиите на общностите могат да играят важна роля, а именно като насърчават социалното единение, межкултурния диалог и толерантността и като утвърждават културата на разбирателство между различните етнически, културни и религиозни групи в гражданското общество.

Декларацията относно ролята на медиите на общностите за насърчаване на социалното единение и межкултурния диалог подчертава, че медиите на общностите могат да засилят обществените дебати, политическия плурализъм и осъзнаването на различията в мненията, като предоставят на различните групи в обществото, вкл. културните, езиковите, етническите, религиозните или други малцинства, възможността да получават и споделят информация, да се изразяват и да обменят идеи. Според декларацията медиите на общностите имат също потенциал да активизират ангажираността на общностите и демократичното участие на местно и на регионално равнище.

Като признават положителната роля, която медиите на общностите могат да играят за постигането на социалната солидарност и межкултурния диалог, Съветът на Европа същевременно посочва в декларацията, че те могат в някои случаи да породят социална изолация и нетърпимост. За да се избегне този риск, медиите на общностите трябва винаги да спазват основните журналистически ценности и етични правила, общи за всички медии. По отношение на това декларацията приканва медиите на общностите да осъзнаят своята мисия за разширяване на диалога и разбирателството и за целта да разработят и да приемат професионални кодекси или вътрешни насоки за действие, като осигурят тяхното спазване.

Като вземат предвид новата ценност на медиите на общностите и позитивната им роля за социалното единение и межкултурния диалог, Комитетът на министрите на Съвета на Европа декларира своята подкрепа за този вид медии и подчертава необходимостта от проучването на въпроса за това, как да се промени правната рамка, за да се стимулира развитието им и пълноценното осъществяване на техните социални функции.

Според декларацията нормалното функциониране на медиите на общностите зависи от някои конкретни технически, финансови и образователни елементи. Това означава, че държавата трябва да осигури достатъчен брой наземни

честоти, както в аналоговата, така и в цифровата среда и подходящо финансиране на национално, регионално и местно равнище за пряка или непряка поддръжка на сектора, като същевременно се съобразява с конкуренцията.

Държавите членки трябва да проучат практическите възможности, за да помогнат на по-нататъшното развитие на този вид медии и на тяхната роля за насърчаването на социалното сплотяване и межкултурния диалог. Всяка страна сама трябва да реши какви конкретни (практически) стъпки да предприеме в зависимост от специалния национален контекст и степента на развитие на медиите на общностите.

# Участието в демократичното общество

*Тарлак Макгонагъл*

## Въведение

Участието в демократичното общество се определя от ефективността, с която едно цяло множество от права може да се упражнява. Тези права включват, на първо и най-главно място, свободата на изразяване и свободата на сдружаване, правото да избираш и да бъдеш избран и т.н. Въпреки че Европейската конвенция за правата на човека не урежда изрично правото на участие в демократичното общество, това право е признато от други договори, например от Рамковата конвенция за защита на националните малцинства. То е посочено като постоянна цел и в различни актове, които се отнасят до медиите, приети от Комитета на министрите и от Парламентарната асамблея.

Докато формалното участие в официалните демократични институции и процеси очевидно е от главно значение за всяка демократична държава, важноста на участието в неофициалните демократични практики, например в обществените дебати, вкл. и в медиите, не трябва да се подценява. Социалното въздействие на тези дискусии може да е значително. Настоящата глава ще се фокусира върху двете измерения на участието в демократичното общество: формалното и неформалното участие.

## Изясняване на понятието „участие в демократичното общество“

### Обхват на правото на участие

Понятието за участие в демократичното общество е широко и включва участието в множество дейности (политически, социални, културни и икономически), които заедно формират обществените дела. С други думи, дори когато се казва, че демократичното общество не може да съществува без политическо участие, значението на участието в други области на обществения живот не трябва да се омаловажава.

В *Бауман срещу Великобритания (Bowman v. the United Kingdom)*, дело, възникнало поради наказателно преследване за разпространението на материали срещу абортите по време на изборна кампания, Европейският съд за правата на човека заявява: „Свободните избори и свободата на изразяване, особено свободата на политическите дебати, заедно образуват основата на всяка демократична система.“\*

\* *Bowman v. the United Kingdom*, (1998), §42.

Способността да се участва в пълния набор от обществени дела често зависи от възможността хората свободно да се събират и сдружават и свободно да се изразяват за постигането на съответни цели. По делото *Gorzelik and Others v. Poland* Съдът реши:

Съвсем естествено е, че там, където гражданското общество функционира здравословно, участието на гражданите до голяма степен се постига чрез принадлежността към различни асоциации, в които те могат да се свързват помежду си и да преследват заедно общи цели.<sup>18</sup>

Въпреки че Европейската конвенция за правата на човека не урежда специално правото на участие, неговата същност може да се извлече от няколко нейни разпоредби. Още повече, че Съдът постоянно препраща към важността на демократичното общество, което би било изпразнено от съдържание, ако няма ефективно участие.

Независимо от всичко обаче при липсата на изрична норма в конвенцията относно правото на участие, в контекста на Съвета на Европа правото основно се урежда от Хартата за местното самоуправление, както и от чл.15 на Рамковата конвенция за защита на националните малцинства.

---

18. *Gorzelik and Others v. Poland* (2004), §92.

Тя разпорежда следното:

Страните трябва да създадат необходимите условия за ефективното участие на лицата, принадлежащи към националните малцинства, в културния, социалния и икономическия живот и в обществените работи, по-специално в тези, които ги засягат.

Тази норма урежда най-общо правото на ефективно участие на хората от националните малцинства, както и специалното им право там, където става дума за проблеми, които ги засягат. Прибавянето на прилагателното „ефективно“ в чл.15 придава огромно потенциално значение. То подсказва, че символните консултации или представителство на малцинствата не са достатъчни. Ето защо участието им трябва да бъде реално и ефективно.

### *Участието и информационните и комуникационните технологии*

Европейската конвенция за правата на човека не е статичен документ, а трябва да се тълкува по „динамичен и еволютивен начин“.

Последователно Европейският съд за правата на човека е поддържал, че Европейската конвенция за правата на човека е „жив инструмент“, който „трябва да бъде интерпретиран в светлината на днешните условия“.

Като приемат този тълкувателен подход, Европейският съд за правата на човека признава, че правата са динамични и че тяхното съдържание може да се развива във времето. По подобен начин факторите, които имат влияние върху ефективността, с която се упражняват правата, също подлежат на промяна особено под влияние на социалното и технологичното развитие. Това е важно конкретно за правото на участие, тъй като то зависи все повече от уменията на хората да използват модерните комуникационни технологии.

Например т.нар. електронна демокрация укрепва все повече, за да насърчи формалното участие. Все пак колкото повече държавни услуги се предоставят онлайн, толкова повече ще става важно за всички членове на обществото да имат пълен достъп до ИКТ. Нужно е да се спомене в това отношение, че *Препоръка (2007) 11 относно насърчаването на свободата на изразяване и информация в новата информационна и комуникационна среда* разглежда достъпа до Интернет като средство за достигане до информацията и следователно също така като средство за „участие в обществения живот и в демократичните процеси“.

Сходни принципи формулира и *Препоръка (2007) 2 относно медийния плюрализъм и разнообразието на медийното съдържание*.



Ефективното участие в демократичните процеси все повече изисква преодоляването на т.нар. цифрово разделение – преодоляване на противопоставянето между тези, които имат достъп до (цифрова) информация и тези, които нямат. Различни препоръки и други актове на Комитета на министрите имат за цел да популяризират тази цел.<sup>19</sup>

Може да се обобщи, че съответните норми на Съвета на Европа насърчават участието в демократичното общество в широк смисъл, но също така съдържат и безброй специални акценти относно ролята на медиите за разширяването на индивидуалното и груповото участие в общественения живот. Способността на медиите да дават своя принос за обществените дебати, засилена от продължаващия технологичен напредък, е от първостепенна важност в тази връзка.

Препоръката относно медийния плурализъм и разнообразието на медийното съдържание поставя специално ударение върху „насърчаването на по-широко демократично участие и вътрешно разнообразие“. Тази част от нея се фокусира върху ролята на медиите за засилване на демократичното участие. Тя заявява, че държавите членки, като спазват принципа на редакционна самостоятелност, трябва да насърчават медиите:

„Да предоставят на публиката разнообразно медийно съдържание, което дава възможност за критични дебати и за по-широко демократично участие на хората, принадлежащи към всички общности и поколения;“

Да допринасят за межкултурния и междурелигиозния диалог по начин, който да стимулира взаимното уважение и толерантност и да противодейства на възможните конфликти чрез дискусии.“

За постигането на тези цели препоръката призовава медиите да разработват политика, която балансира участието на малцинствата и готовността за „динамични технологични промени“, включваща и разширяването на цифровата медийна култура.\*

\* Вж. по-нататък: „Наличие и достъп до медиите“.

19. Например :Препоръка №(99) 14 относно универсалната обществена услуга по отношение на новите комуникационни и информационни услуги; Препоръка Rec (2003) 9 относно мерките за насърчаване на демократичния и социалния принос на цифровото радиоразпръскване; Декларация относно човешките права и върховенството на закона в информационното общество (2005); Препоръка CM/Rec (2007) 2 относно медийния плурализъм и разнообразието на медийното съдържание и Препоръка CM/Rec (2007) 11 относно насърчаването на свободата на изразяване и информация в новата информационна и комуникационна среда.

## Достъп до информация

Участието изисква не само функционирането на правото да разпространяваш информация, но и правото да събиращ информация. Наличието и достъпността на информацията са предпоставки за всяка добре работеща демократична система. Правото да получаваш и да предаваш всякаква информация, независимо от границите, обикновено е защитено в международните договори за човешките права, които имат общ характер. По отношение на Съвета на Европа чл.10 има ключово значение.

В утвърдената си практика Европейският съд за правата на човека поддържа, че свободата да се получава информация, гарантирана от чл.10 ЕКПЧ „забранява на правителството да ограничава лицата да получават информацията, която другите желаят или имат желание да му предоставят” (*Leander v. Sweden*).

Според Съда свободата да се получава информация не може да се разбира като задължаваща държавата:

- Да дава достъп до информация, която се отнася до личния или семейния живот на индивидите (*Gaskin v. the United Kingdom*);
- Да събира и разпространява информация за собствената си активност (*Guerra and Others v. Italy*);
- Да разкрива пред публиката всякакви секретни документи или информация, която се отнася до военната и разузнавателната дейност или полицията (*Sirbu and Others v. Moldova*).

Примерите илюстрират известното нежелание на Съда да признае, че съществува позитивно задължение за държавата да разкрива или разпространява информация в някои ситуации.

Друга насока на решенията на Съда, отнасяща се до правото да се получава информация, засяга обстоятелствата, когато се ограничава свободата на печата. Във връзка с това той „в доста случаи признава, че публиката има правото да получава информация, като последица от специфичната функция на журналистите, която се състои в разпространяването на информация и идеи по въпроси от обществен интерес”.

Фокусът тук е върху обществения достъп до официална информация, с която разполагат държавните органи. Понастоящем повечето държави членки на Съвета на Европа са въвели закони, органи и процедури, които позволяват да има различни нива на достъп до официалната информация. Поради тази причина възможно е да констатираме, че правото на информация има развиващ се характер на национално равнище.

Тази тенденция е видима и в съответните норми на Съвета на Европа: 1. До известна степен в решенията на Съда, но по-открито и подробно в 2. *Препоръка (2002) 2 относно достъпа до официални документи* и в 3. Европейската конвенция относно достъпа до официални документи.

### *Решенията на съда*

Цитираните примери са дела, по които Съдът не е открил, че има позитивно задължение за държавата да предоставя достъп до информация. Решението по случая *Матки срещу Република Чехия (Matky v. the Czech Republic)* обаче е по-успешно специално по отношение на правното признаване на право за достъп до информация. Обстоятелствата по делото се отнасят до отказа на искането на неправителствена организация да се предостави достъп до информация за строежа на атомна електроцентрала.

Въпреки че молителите не са спечелили делото пред Съда, фактът, че той обявява чл. 10 за приложим в конкретната обстановка, се смята от някои специалисти за важен напредък.

### *Препоръката*

В Преамбюла на *Препоръка (2002) 2 относно достъпа до официални документи* Комитетът на министрите смята, че „широкият достъп до официални документи въз основа на равенството и в съответствие с ясни правила”:

- позволява на публиката да придобие адекватни възгледи и да формира критично мнение относно състоянието на обществото, в което живее и органите, които я управляват, като същевременно насърчава информираното ѝ участие в делата от обществен интерес;
- засилва ефикасността и ефективността на администрацията и помага да се запазят нейните морални качества, като се избягва рискът от корупция;
- допринася за утвърждаването на легитимността на различните видове администрация като обществени услуги и за укрепването на доверието в държавните органи.

След като представя подобрени аргументи за насърчаването на достъпа до официални документи, препоръката прави опит, както много други препоръки на Комитета на министрите, да операционализира принципите, за да превърне достъпа до официални документи в работеща и ефективна практика.

Всички те се съсредоточават върху практическите подробности и така създават ефективен режим за достъпа до информация, включващ съответните процедурни гаранции.

*Препоръка (2002) 2 относно достъпа до официални документи освен принципите съдържа практически подробности.*

Първо, тя предлага дефиниция на „държавен орган“ и потвърждава общия принцип за достъп до официални документи, преди да изложи в твърде широки граници възможните му ограничения.

Второ, тя изследва процедурни въпроси. Например, разграничава различните форми на достъп и подчертава, че е желателно да се осигури безплатно разглеждане на оригиналите на официалните документи (по принцип) и разумни размери на таксите за копиране на документите, които не надвишават действително направените разходи.

Трето, подчертава се значението на независимия контрол върху отказите на исканията за информация.

### *Конвенцията*

На 27 ноември 2008 г. Съветът на Европа прие Европейската конвенция за достъпа до официални документи, представена като първия международен акт, който признава общото право на достъп до официални документи, държани от държавните органи.

В обяснителния доклад към конвенцията се казва: „Прозрачността на държавните органи е основна черта на доброто управление и индикатор за това, дали едно общество е или не е наистина демократично и плуралистично, дали се противопоставя или не на всички форми на корупцията, дали е способно или не да критикува управляващите и дали насърчава или не информираното участие на гражданите в обществените дела. Правото на достъп до официални документи е жизнено важно и за личното развитие на хората, и за упражняването на основните човешки права.“

Независимо от историческия характер на текста, той беше критикуван от някои международни граждански организации, действащи активно в тази сфера, заради това, че не отива достатъчно далече. Някои от техните специфични критики и коментари бяха повторени и в съответните документи на ПАСЕ. Макар че най-общо приветства проекта за конвенция, асамблеята твърдо защитава:

- „разширяването на дефиницията за „държавни органи“ с цел в нея да попаднат по-широк кръг дейности на държавните органи и оттук да се разшири и обхватът на предоставяната информация”.
- „включването на срок за обработването на молбите” (поради краткотрайната природа на информацията).
- „изясняването и засилването на контрола”, за който се говори в акта.

В края на краищата Комитетът на министрите предприе стъпки за приемането на проекта за конвенция, без да вземе предвид препоръките на ПАСЕ.

Накрая на настоящата част трябва да се посочи, че целта за насърчаване на по-голям достъп до информация често се включва в по-широката цел за насърчаване на доброто управление. Видян през такава призма, достъпът до информация е инструмент за осигуряването на прозрачност в управлението и в обществените услуги. По-нататък, готовият достъп до официални документи води до информационна подготовка, която би могла да засили процесите на съ-регулиране (т.е. регулативните процеси, които въвличат различни заинтересовани заедно с държавните играчи, като по този начин ги правят по-интегриращи за разлика от доминираните от държавата регулативни модели). Тези видове обвързвания са приложими също така и за други измерения на обществения живот, които излизат извън официалните структури.

## **Реакцията към това, което казват медиите**

Медиите притежават власт, както и известна правна защита и права, които им позволяват да изпълняват демократичните си функции. На свой ред публиката трябва да има достатъчно възможности, за да реагира на информацията и идеите, разпространявани от медиите.

Публиката трябва също да знае кои са собствениците на медиите и кой ги контролира. Прозрачността е важно условие, което позволява на публиката да действа въз основа на информацията, с която разполага.

*В Препоръка (94) 13 относно мерките за насърчаване на прозрачността в медиите се прави следното заявление: “Представители на публиката трябва да имат равен и безпристрастен достъп до някаква част от основната информация в медиите, за да могат да формират мнението си относно стойността на информацията, идеите и становищата, разпространявани от тях.”*

Значението на прозрачността в медийния сектор не се ограничава до подробностите относно собствеността и организационната структура на медийните институции, а се простира до данни за лицензионните процеси в електронните медии. Тази загриженост звучи в съответните нормативни документи на Съвета на Европа. По традиция един от най-известните механизми, чрез които може да се реагира на медийното съдържание, е т. нар. „право на отговор”. Подобен механизъм е важна гаранция за справедливостта, баланса, необвързаността, точността и репутацията. Тя дава възможност на засегнатите от определено медийно отразяване или изказване да отговорят на твърденията, да оспорят пристрастията и да поправят неточностите.

Освен коригиращата функция на правото на отговор във връзка с индивидуални изявления или специални медийни материали, то може да преследва и по-обща цел. *Препоръка (2004) 16 на Комитета на министрите относно правото на отговор в новата медийна среда* поддържа, че „публиката има интерес да получава информация от различни източници, като по този начин се гарантира, че тя получава пълната информация.” Подобна насока на мислене подчертава важната роля на медиите за предоставяне на информация на публиката и за подпомагане на процеса на формиране на мнение.

*Европейската конвенция за трансгранична телевизия (ЕКТТ)* е единственият договор на Съвета на Европа (противоположно на другите, правно не задължителни мерки), който урежда правото на отговор. Съответната разпоредба е следната:

#### *ЕКТТ Член 8 - Право на отговор*

1. Всяка предаваща Страна осигурява възможността за всяко физическо или юридическо лице, независимо от неговата националност или местожителство (седалище), да упражни право на отговор или да прибегне до други сравними правни или административни средства по отношение на програмите, предавани или препредавани от лица или с помощта на технически средства под нейна юрисдикция по смисъла на член 5. В частност Страната осигурява такъв срок и други условия за упражняване правото на отговор, че това право да може да бъде действително упражнено. Ефективното осъществяване на това право или достъпът до други сравними правни или административни средства се осигурява, както по отношение на срока, така и на другите условия.

2. За тази цел името на програмната емисия, както и името на предаващия, отговорен за нея, трябва да се посочва в самата емисия на равни интервали с подходящи средства.

Докато чл.8 ЕКТТ се отнася до телевизионните предавания, *Препоръка (2004) 16 относно правото на отговор в новата медийна среда* се стреми да насърчи използването на правото на отговор в по-широк кръг медии. Препоръката се прилага за „всички средства за комуникация за периодично разпространение на редактирана информация за публиката, независимо дали е в мрежата или извън нея, като вестници, списания, радио, телевизия и базирани в мрежата новинарски услуги.” Актът се занимава с проблеми като бързината, с която трябва да се публикува отговорът, мястото, което трябва да му се отреди, както и запазването на практиката това да става безплатно. Той също формулира списък на допустими изключения на правото на отговор на фона на гаранциите за ефективното упражняване на това право.

Специалното значение на политическите дебати в демократичното общество също е взето предвид в контекста на правото на отговор. Ето един от принципите, изложен в *Препоръка (2007) 15 относно мерките за медийното отразяване на избирателни кампании*:

„Поради краткия период на избирателната кампания всеки кандидат или партия, които имат право на отговор или на други подобни средства според националното право или система, трябва да могат да ги упражняват през изборния период без излишно забавяне.”

Във все по-голяма степен отговорите на медийните предавания се улесняват от дискусиите онлайн – в тях читателите, зрителите и ползвателите на услуги могат да коментират – често организатори и модератори са самите медии. Равнището на модерирание в подобни форуми е различно на практика. По подобен начин увеличаващото се присъствие на медиите в мрежата улеснява изпращането на обратна информация до тях. Познатата връзка „писма до редактора” днес може да се постигне с едно докосване на копчето.

Трябва да се отбележи, че правото на отговор и други начини за насърчаване на общественото участие в медиите не зависят изключително от регулативните мерки на държавата. Съответните норми на Съвета на Европа признават необходимостта от насърчаването на саморегулирането и съвместното регулиране и последователно приканват към разглеждането и на тези средства. Това води до важното заключение за ценността на специфичния принос на сектора към процесите на регулиране и изработване на политика и дори за неговата способност в определени обстоятелства да замени традиционното държавно регулиране. Инициативите и практиките вътре в медийния сектор често са тези, които имат най-голям шанс да се разгърнат и да постигнат ефективно прилагане. В тези случаи нормите могат да отразят ценни експертни познания, специфични за сектора, а чувството за съ-авторство да доведе също и до чувство за собственост, като по този начин се укрепи ангажираността към самите норми и тяхното приложение.

## Наличие и достъпност на медиите

Потенциалът за участие и ефективността на медиите за достигането на комуникационни цели зависи (поне) от тяхната:

- Наличност;
- Възможност;
- Достъпност;
- Функционалност.

На първо място, наличността като принцип подсказва, че публиката може да получава информация, идеи и мнения, разпространявани от медиите. Това включва способността да се получава съдържание, независимо от техническите средства, използвани за разпространение. За да се осъществи тази цел, различни документи на Съвета на Европа насърчават въвеждането и развитието на определен вид медии, например цифрови или ИКТ. Често наличността се свързва с възможността: високите разходи, свързани с въвеждането на новите технологии, може да възпрепятстват проникването им в обществените слоеве и оттук и общата възможност за използването им.

От особено значение в това отношение са следните актове, приети от Съвета на Европа: *Препоръка (99) 14 относно универсалната обществена услуга във връзка с новите комуникационни и информационни услуги; Препоръка (2003) 9 относно мерките за насърчаване на демократичния и социалния принос на цифровото радиоразпръскване; Декларацията относно правата на човека и върховенството на закона в информационното общество (2005); и Препоръка (2007) 11 относно насърчаването на свободата на изразяване и информацията в новата информационна и комуникационна среда.*

Препоръката за универсалната обществена услуга обобщава принципите, които се занимават с проблемите на достъпа, съдържанието и услугите, информацията и подготовката, финансирането на разходите за универсалната услуга и гаранциите за справедлива конкуренция. Намерението е всички тези принципи да се превърнат в насоки за европейска политика за прилагането на универсалната услуга на равнище на общностите.

Препоръката за демократичния и социален принос на цифровото радиоразпръскване също формулира набор от „основни принципи за цифровото радиоразпръскване”.

Те поставят ударението върху преминаването към цифрова телевизия и върху теми, свързани с ориентирането в цифровата среда. Тези принципи също така засягат дейността на операторите, по-специално обществените оператори, в цифровата среда (например въпроса за функцията, за универсалния



достъп и за финансирането). Тематичните приоритети в ръководните начала, изложени в Препоръка (2007) 11, показват, че тя в значителна степен е ангажирана със социалните и партиципаторните измерения на новите технологии:

- Подготовка на индивидуалните ползватели;
- Общи норми и стратегии за надеждна информация, гъвкаво създаване на съдържание и прозрачност при обработването на информацията;
- Приемлив достъп до ИКТ инфраструктура;
- Достъп до информацията като обществена услуга;
- Сътрудничество между заинтересованите лица.

Ако всичко се разбира по-широко, понятието за наличност също трябва да бъде взето предвид, като то ще обхване наличието на плуралистичен медиен пейзаж, чието значение за свободата на изразяване и социално единение беше обсъдено в предишните глави.

На свой ред достъпността на определени медии за някои сектори от публиката зависи от това дали са налични и приемливи като цена. Тя зависи също така от способността на публиката да ги използва въз основа на своята информация. Това изисква технологични и езикови познания и разбиране относно работата на медиите, наричани медийна грамотност.

Насърчаването на медийната грамотност нормално се включва в актовете на Комитета на министрите като обща тема, а понякога и по отношение на специални цели. Например *Препоръка (2006) 12 относно подготовката на децата в новата информационна и комуникационна среда* засяга конкретно децата, докато *Препоръката на ПАСЕ 1466 (2000) относно медийното образование* е посветена единствено на проблема за медийната грамотност в най-общи рамки.

Препоръката на ПАСЕ 1466 (2000) дефинира медийното образование по следния начин: „преподаване на практики, чиято цел е да развият медийната компетентност, разбираана като критично и наблюдателно отношение към медиите, за да се създадат добре балансирани граждани, способни да направят собствени преценки въз основа на наличната информация. То им позволява да получат достъп до необходимата информация, да я анализират и да могат да определят икономическите, политическите, социалните и/или културните интереси, които стоят зад нея. Медийното образование учи индивидите как да интерпретират и да произвеждат послания, как да подбират най-подходящите медии, с които да общуват и накрая как да имат по-сериозно участие в това, което предлагат и създават медиите.“

Препоръката беше подготвена в отговор на множеството съществуваща информация чрез огромен брой и разнообразни източници в модерното общество, както и поради трудностите, които изпитват гражданите, за да се ориентират в нея. Медийното образование е важно средство за насърчаване на медийната грамотност и препоръката на ПАСЕ освен другите цели се стреми да осигури „координиран междусекторен подход“ към темата и утвърждаване на най-добрите практики. По-конкретно тя призовава за разработването на програми за медийна грамотност, насочени към децата, подрастващите и възрастните, с участието на различни заинтересовани страни. Тя също така настоява за включването на съответни програми в програмите за подготовка на учителите.

Накрая от позициите на ползвателите функционалността на медиите е в значителна степен определена от нейната достъпност. Този въпрос е особено важен за хората от малцинствата. Например наличието на медии, предаващи на преобладаващия или на официалния език, може да се окаже с малка функционална стойност за група на езиково малцинство. В същия порядък на мисли местните радиоразпръсквателни съоръжения могат да бъдат с малка функционална ценност за група, която е пръсната из държавата или която има трансгранично присъствие. Като такива, критериите за наличие, за поносимост на цените и за достъп са предпоставки за постигане на медийна функционалност (но не са непременно гаранции за нея).

В заключение готовият достъп както до технологиите, така и до официалната информация са с все по-голямо значение за ефективното участие, от една страна, в официалните структури и в демократични процеси, а от друга – в неофициалните демократични практики, например в публичните дебати в медиите. Приложимите норми на Съвета на Европа, независимо дали са правнозадължителни или не, представят важно единство от мерки, насочени към увеличаване на потенциала на новите комуникационни технологии за разширяване на участието най-общо в демократичното общество и по-специално в обществените дискусии чрез медиите.

ДА ЖИВЕЕМ ЗАЕДНО

# Заклучение

*Яша Ланге*

## Създаване на норми

Както стана ясно от предшестващите глави на настоящото издание, нормотворческата дейност на Съвета на Европа има огромно въздействие. Разнообразните конвенции и препоръки в социалната и културната област предлагат ръководни начала относно начините и средствата, чрез които да бъде осигурено съществуването на такова общество, където свободното изразяване е гарантирано, а толерантността и уважението са запазени.

Единството от договори, конвенции, съдебна практика и препоръки показва как влизашите в конфликт права и задължения могат да бъдат балансиранни и по-точно: свободата на изразяване срещу правото на личен живот или обидата и клеветата, разширяването на демокрацията и плурализма срещу насърчаването на толерантността и ограничаването на конфликтите, правата на индивида срещу обществения интерес и т.н.

Съветът на Европа упражнява своето влияние чрез комбинацията от правно задължителни документи (по-специално конвенции и решения) и препоръки. В някои случаи законите се смятат за твърде ограничителни или несъвместими със свободата на изразяване – например, когато насърчават толерантността и разбирателството. Забележките, които изразяват нетърпимост, могат също така да попаднат в обхвата на правото на изразяване. В такива случаи препоръките се прилагат, за да дадат тласък на положителните примери, да дефинират норми и да очертаят границите (незадължителни) на това, което е желателно.

Широкият кръг от препоръки осигурява също така подробни насоки за прилагането на правилата, като по този начин подготвя почвата за създаването на работеща практика по проблеми като защитата на непълнолетните, предотвратяването на речта на омразата, насърчаването на толерантността, образованието и медийната грамотност, концентрацията на собствеността, об-

ществено радиоизлъчване, медиите на малцинствата или достъпът до информация.

Накрая Съветът на Европа осигурява последващо действие на препоръките чрез активното и постоянно наблюдение на изпълнението им (от страна на държавите членки или от заинтересовани страни) и присъединяването към техните правила, както и чрез подкрепата на прилагането им чрез целенасочена помощ.

Като извършва тази дейност, Съветът на Европа показва постоянна и ефективна ангажираност към обществения интерес с водеща роля в три области:

- свобода на изразяване и плурализъм на мненията;
- уважение към човешкото достойнство, културното разнообразие и “правата на другите” с цел осигуряване на толерантност и разбирателство;
- участие на всички граждани в обществения живот и създаване на възможности за достъп до информация и до медиите.

Точно тези три области определят способността на обществото „да живее заедно”.

## **Свобода на изразяване и плурализъм**

Свободата на изразяване, гарантирана от чл.10 ЕКПЧ, може да бъде ограничена само когато това е уредено със закон и е необходимо в демократичното общество. С други думи, правото е широко, а ограниченията са изчерпателни. Прилага се принципът за първостепенното значение на обществения интерес, а групите и индивидите могат да бъдат защитени, както личи от едно решение с епохално значение. Съдът признава, че няма свободно и демократично общество без свободен печат и потвърждава, че политиките или дружествата трябва да приемат публикуването на неудобна и неприятна за тях информация. Съдът постоянно използва принципа, че общественият интерес надделява дори когато правото на личен живот или т.нар. класифицирана информация са в опасност.

*Санди Таймс срещу Обединеното кралство (The Sunday Times v. the United Kingdom).* Вестникът възнамерявал да публикува статия относно лекарство, давано на бременни жени, които по-късно родили деца с увреждания. Целта на статията била да помогне на родителите да получат по-високо обезщетение. Фармацевтичната компания спряла публикацията. Съдът решил, че наложеното ограничение не е обосновано поради „непосредствена социална необходимост” и следователно не може да се смята, че е “необходимо в демократичното общество.”

\* *The Sunday Times v. the United Kingdom (1979).*

Въздействието на тези решения е огромно. Националното законодателство би трябвало да се промени, местното право да бъде приведено в съответствие, а практиката съобразена с тези нови стандарти.

Ефективността на Съда и на неговите решения за защитата на човешките права най-общо и на свободата на изразяване в по-тесен смисъл едва ли може да бъде подценявана. Само през последните две години и половина бяха обявени 62 решения на ЕСПЧ, отнасящи се до свободата на изразяване по чл.10 ЕКПЧ. Освен свободата на изразяване Съдът и Съветът на Европа бяха ангажирани и със запазването и утвърждаването на плурализма. Твърде рано Съдът възприе и принципа, че информацията включва и идеи, които са „обидни, скандални или тревожещи”, тъй като те са част от обществените дебати и всеки трябва да може да участва в тях. Мнението на мнозинството няма предимство пред мнението на индивида. Казано простичко, много хора могат да не харесват нечии възгледи, но това не означава, че тези възгледи трябва да бъдат потискани. Според препоръките на Комитета на министрите на Съвета на Европа държавата поема специална отговорност като гарант на плурализма в медиите. В много документи е декларирано, че държавите трябва да разработят политика, която „да поощрява разнообразието на медиите”, а отгук – „да разшири плурализма на идеите и мненията”.

Важната препоръка относно медийния плурализъм и разнообразие, приета през 2007 г., прави разграничение между „структурен плурализъм” и „разнообразие на съдържанието”. Държавите трябва да осигурят „достатъчно разнообразие от медийни канали за публиката, предоставяни от широк кръг различни собственици, както частни, така и публични лица”. Регулативната рамка трябва по-специално да уреди това в епохата на цифрови технологии, интегриране на медиите и концентрация на собствеността. Държавата трябва да ограничи „влиянето, което отделен човек, дружество или група” имат върху медиите и да предотврати това, като „въведе допустими граници, основани върху обективни и реалистични критерии”, за да може да създаде пространство и за „други медии”, като например медии на общностите, местни, на малцинствата или социални медии”. Държавите трябва също така да подкрепят създаването на съдържание и „да приемат всички необходими мерки за гарантиране на достатъчно разнообразие от информация, мнения и програми, разпространявани от медиите”. Така наречените „канални задължително пренасяне на програми” (must carry channels) биха могли да бъдат задължени да произвеждат „разнообразно съдържание”, както и да се подкрепи „създаването, производството и разпространението на аудиовизуалното, печатно и всички видове медийно съдържание, които имат ценен принос за медийното разнообразие”.

## Насърчаване на разбирателството

За да се балансират свободата на изразяване и плурализмът, Съветът на Европа постоянно призовава за уважение на човешкото достойнство, на толерантността и „правата на другите”. Не се разрешава разпространението на реч, внушаваща омраза, подбуждане към насилие и расизъм, докато разбирателството и уважението се насърчават.

Межкултурният диалог – „размяната на мнения между индивиди и групи с различен етнически, културен, религиозен и езиков произход” – се споменава пряко или непряко в различни документи. Смята се, че той е „жизнено важен за построяването на Европа без разделения”, защото „насърчава обмена на знания”. Както ясно се посочва в Бялата книга по този въпрос, межкултурният диалог не е безусловна размяна на възгледи, а трябва да се развива „върху взаимното уважение”, без предразсъдъци и въз основа на доверието и взаимността.

Какво точно означава това, е описано подробно в *Препоръка 97 (21) относно медиите и насърчаването на култура на толерантност*, която бележи важен етап по темата. Медиите трябва да отразяват точно и безпристрастно, се казва в нея, но също така трябва да бъдат и чувствителни към напрежението между общностите. Те трябва да избягват стереотипите, да се отнасят към индивидите като към равни човешки същества, без да „свързват държанието им с една отделна общност, когато този факт няма отношение към случая”. Последното правило е от главно значение, когато се отнася до етническите, културните или религиозните малцинства: освен ако поведението или с оглед на обсъждания проблем, престъплението, не е типично за характеристиката на индивида, няма нужда то да се споменава. Със същата ангажираност, с която насърчава разбирателството, Съветът на Европа се бори срещу речта на омразата, дискриминацията, расизма и ксенофобията. Отново беше приет набор от документи, подчертаващи точно това. Например в специална препоръка на Комитета на министрите на държавите се предлага да предприемат подходящи действия и да наказват речта на омразата. В допълнение към конвенцията и препоръката беше създадена Европейска комисия срещу расизма и нетолерантността. От възникването ѝ тя е приела единадесет препоръки относно анти-дискриминационната политика и нуждата от борба срещу расизма. Една от тях е препоръката за Интернет<sup>20</sup>, в която държавите се призовават да се борят срещу расизма, ксенофобията и анти-семитските престъпления чрез национална и международна политика и законодателство.

20. ECRI General Policy Recommendation on combating the dissemination of racist, xenophobic and anti-Semitic material via the Internet, adopted on 15 December 2005.

Препоръката относно „речта на омразата“ настоява за широка правна рамка, използваща средствата на гражданското, наказателното и административното право, за да балансира свободата на изразяване и свободата от дискриминация. Важно е да се отбележи, че тя подчертава необходимостта от налагането на пропорционални наказания на разпространителите на такава реч на омраза, която призовава към насилие и сериозно засяга лицата. Същевременно препоръката признава, че самите медии не са отговорни за критиките и за анализа на явлението. С други думи, расизмът е недопустим, но може да бъде обект на отразяване.

## Участие

Понятието, че всеки трябва да може да участва, е третият елемент, подчертаван постоянно от Съвета на Европа. За да развива демокрацията и човешките права, „участието“ трябва да е „ефективно“, а не просто символично. То трябва да дава възможност на гражданите наистина да участват в обществените дела – независимо дали са културни, социални или политически; чрез медиите, в сдружения или индивидуално и без това да зависи от финансовите средства, възрастта, образованието и т.н.

## Цифрово разделение

Ефективното участие изисква преодоляването на това, което често се нарича „цифрово разделение“ – пропастта между тези, които имат достъп до информация чрез новите технологии и тези, които нямат. В различни актове държавните органи, частния сектор и гражданското общество се призовават да насърчават и да разширяват достъпа до ИКТ и до оборудването за цифрово приемане.

Препоръка (2003) 9 относно мерките за насърчаване на демократичния и социалния принос на цифровото радиоразпръскване заявява:

„Поради обстоятелството, че за потребителите преходът към цифрово разпространение означава придобиването на ново оборудване за декодиране и декриптиране на цифровите сигнали и оттук – известни разходи и за да се избегне всяка форма на дискриминация, основана на материално състояние и всеки риск за „цифрово разделение“ между различните социални категории, държавите членки трябва да обърнат специално внимание на начините за намаляване на цената на подобно оборудване“.



Във връзка с това постоянно изпъкват два елемента: за да се преодолее цифровото разделение, достъпът трябва да бъде на поносима цена и да бъде разбираем. Това показва загрижеността относно гражданите, които не са започнали отрано да ползват тази технология, може би нямат техническите умения, не могат да си позволят най-новата техника и като последица могат да бъдат избутани встрани и да не могат да упражняват правото си да получават информация и да участват пълноценно в обществения живот.

Първо, *Препоръка (2007) 11 относно насърчаването на свободата на изразяване и информация в новата информационна и комуникационна среда* подчертава необходимостта от достъп на поносима цена. Държавите членки трябва да го постигнат, като „създават подходяща среда за частния сектор да инвестира в информационната и комуникационна инфраструктура и услуги, което включва стабилна регулативна рамка” и „да улесняват и да развиват мрежите, създадени за общностите”.

Второ, акцентът се поставя върху възможността на гражданите да използват медиите.

Медийната грамотност се смята за ключов фактор за намаляване на риска от цифрово разделение. Притеснението е, че „по-слабите социално сектори от населението” могат да не разбират как работят медиите или могат да не притежават техническите умения, за да си служат с новите апарати (например кутии за конвертиране на сигнала (set-top boxes) или компютри).

Затова *Препоръка (2003) 9 относно мерките за насърчаване на демократичния и социалния принос на цифровото радиоразпръскване* препоръчва, че на „публиката трябва да се предостави широка по обхват информация относно медиите”.

По отношение на рисковите групи трябва да се вземат съответни мерки като например „подходящи курсове за подготовка относно използването на цифровото оборудване и новите услуги” и тези мерки трябва да се предприемат от „държавите, операторите, регулативните органи или други публични или частни институции, които се занимават с прехода към цифрово радиоразпръскване”.

### *Цифров дивидент*

Цифровият дивидент се нарича възможността за преразпределение на спектъра и за откриване на честотите за огромното разнообразие от нови услуги, която се случва един път в живота на човека. Тъй като цифровото предаване се изчислява да бъде шест пъти по-ефективно, се създава пространство за наземни (по въздуха) технологии като видеото и мобилните телефони, ши-

роколентовото безжично свързване, покриващо големи райони и високо разделителната телевизия. Новите възможности обаче будят и тревога: всеки ли ще има достъп до тези неща и как те се отнасят към разширяването на плурализма и културното разнообразие?

*Декларацията на Комитета на министрите относно разпределението и управлението на цифровия дивидент и обществения интерес (2008)* приканва към баланс между „абсолютният пазарен подход” и обществените цели, като участие, плурализъм, достъп и езиково многообразие. Тя признава, че цифровият преход и освободеният вследствие на това радио спектър е „отлична възможност”, която позволява разгръщането на нови услуги, имащи потенциала да допринесат за преодоляване на цифровия дивидент. Достъпът трябва да бъде „ефективен и равен за всички лица [...] особено с оглед предотвратяването на цифровото изолиране”. Нуждата да се наблюдава „общият интерес” е повторена отново.

По-специално ударението се поставя върху това, че държавите членки се задължават да „обръщат особено внимание на насърчаването на иновациите, плурализма, културата и езиковото разнообразие, както и на достъпа на публиката до аудиовизуалните услуги, когато разпределят и управляват цифровия дивидент”.

Накратко – иновациите са хубаво нещо, но трябва да се използват в полза на широкия обществен интерес и без да изключват, който и да било.

## **Какво става впоследствие**

Нормите са едно, прилагането – нещо съвсем друго. Съветът на Европа може да призовава държавите да приемат смислена и широка правна рамка и може да приканва медиите да отразяват честно и да избягват стереотипите, но това само по себе си не гарантира спазване. Затова Съветът на Европа не спира да разработва договори или да приема препоръки. Както вече беше споменато, бяха създадени различни органи, които да наблюдават действията на държавите и на медиите – като Аудиовизуалната обсерватория, която наблюдава правната уредба, отнасяща се до електронните медии, Европейската комисия срещу расизма и нетолерантността, която наблюдава раизма, ксенофобията, антисемитизма и нетолерантността или Европейският комитет за социални права, който следи за спазването на Социалната харта.

Наблюдението често осигурява особено подробна информация относно сравнителното прилагане на нормите по страни. Освен споменаването и отбелязването докладите също така водят до двустранен диалог с държавните органи за промените в законодателството или до писмени насоки към държавите членки.

През 1997 г. Парламентарната асамблея прие резолюция, с която се обърна към държавите да декриминализират обидата и клеветата. Казано просто: лишаването от свобода за клевета трябва да отпадне веднага, злоупотребата със съответните закони трябва да спре и понятието за клевета – точно дефинирано, за да се избегне произволно прилагане и за да е сигурно, че „гражданското право дава ефективна защита на достойнството на хората“. С други думи, ако някой се чувства обиден, нека отиде в съда и да използва гражданскоправни средства, а не да го превръща в наказателно дело.

В същата резолюция ПАСЕ посочва отделни страни и ги призовава да изменят законодателството си. Турция съответно „трябва да измени чл.125.3 от Наказателния си кодекс“, а Франция трябва „да преразгледа закона си от 29 юли 1881 г. в светлината на практиката на ЕСПЧ“.

Именно въз основа на препоръката и на своята работа за подпомагане и сътрудничество през последните десет-петнадесет години Съветът на Европа играе изключително важна роля за създаването на правната уредба на медиите специално в централна и източна Европа.

Вярна е една проста логика: основната нормотворческа организация в областта на медийната свобода и отговорност е най-добре поставена, за да предоставя помощ и при прилагането и използването на тези норми.

Помощта и съдействието е в различни форми, но може най-общо да се класифицира като предоставяне на експертиза по законодателни проекти и подготовка на държавните органи, на съда и на представителите на медиите.

## *Медийно законодателство*

След провала на Съветския съюз, разпадането на Югославия и последвалото членство в Съвета на Европа на много нови държави членки, националните закони трябваше често да бъдат поставяни в съответствие със стандартите на Съвета на Европа. Медийната секция на Съвета на Европа редовно предоставяше бързи и детайлни прегледи на законопроектите по широк кръг проблеми. Целта на подобно преразглеждане (или „експертизи“) беше и още е да се помогне на държавите членки при разработването на законите и правилниците за медиите, като те се оценяват на фона на нормите, приети от Съвета на Европа.

Експертните усилия на Съвета на Европа в тази област често се свързваха с политическия тласък на Европейския съюз за присъединяване към него. Въздействието беше значително особено поради факта, че толкова много страни преразглеждаха своите правни механизми. В много страни проекто-законите бяха изменени въз основа на коментарите в експертните. В значителен брой страни бяха подготвени изцяло нови закони по съвет на експертите или като резултат от предоставената помощ. В няколко случая дори законопроектите не бяха придвижени, тъй като се сметна, че са ограничителни или противоречащи на препоръките на Съвета на Европа.

След 1997 г. повечето страни от бивша Югославия създадоха ново законодателство за електронните медии с цел да се развие многообразието в аудиовизуалния сектор, да се гарантира независимостта на предишните държавни предаващи организации, да се въведе понятието за обществена услуга и да се конституира независим регулаторен орган, за да се ограничи прекият държавен контрол върху радиото и телевизията.

В този процес Съветът на Европа прегледа безброй пъти проектозаконите, за да осигури съответствието на предложеното законодателство с неговите стандарти. Не само правните експерти, но и държавните органи възприеха твърде сериозно посочените експертизи и отправените препоръки почти винаги водеха до промени. Новото медийно законодателство в Хърватска, Сърбия, „Бившата югославска република Македония“, в Черна гора и Босна и Херцеговина изцяло носи отличителните белези на Съвета на Европа.

Тази дейност продължава в много страни като Албания, Армения, Азербайджан, Грузия, Молдова и Украйна.

## Обучение

През изминалите години безброй държавни служители, парламентаристи, съдии и журналисти участваха в конференции, организирани от Съвета на Европа. Целта е: да се изгради разбиране относно нормативните документи и да се дадат насоки относно практическото прилагане на съдебната практика или конвенциите. Държавните органи се запознаха с принципите на ненамеса, както и с тяхната отговорност за действаща, разнообразна и плуралистична медийна среда.

Чрез семинарите и дискусиите около кръглите маси медийните работници – от журналисти, до редактори и мениджъри на медии – бяха информирани

рани относно техните права, задължения и отговорности, произтичащи от нормите на Съвета на Европа. Това обучение обхващаше практическа подготовка за прилагане на съдебната практика в различните страни, развиване на основни умения за честно и точно отразяване, запазване на уважение към малцинствата и към културното разнообразие, балансиране на правото на свобода на изразяване и правото на личен и семеен живот и т.н.

Немалко наръчници бяха публикувани, преведени на различни езици и широко разпространени – например относно съдебните решения на ЕСПЧ по чл.10 или относно правилата и правилниците за медиите в хода на изборните кампании.

В резултат на всички тези усилия медийното право и практика в държавите членки се доближи значително до стандартите на Съвета на Европа.

## За авторите

**Яша Ланге** е ръководещ партньор на *Media Work*, където се занимава с развитието, прилагането и оценката на дейности в областта на медиите и комуникациите. Той е също така консултант на различни правителствени и международни организации. Координирал е проекти от името на Европейската комисия в югоизточна Европа и в бившия Съветски съюз и е работил три години като редактор в голям всекидневник. Впоследствие е директор на *Media Task Force* в Брюксел. Автор е на четири книги и на няколко публикувани доклада и редовно е канен като оратор в конференции. Г-н Ланге е член на управителните съвети на две фондации.

**Тарлак Макгонагъл** е координатор на курсовете по информационно право (*Informatierecht*), един от основните компоненти на магистърската програма *IViR*. Докторската си степен получава в Амстердамския университет през 2008 г. за защита на дисертация в областта на взаимодействието между свободата на изразяване и правата на малцинствата съгласно международното право. Има магистърска степен по право на защита на човешките права от университета в Есекс (2001 г.) и международна бакалавърска степен по право и френски език от националния университет на Ирландия, Галуей (1998 г.). Г-н Макгонагъл специализира в широк кръг теми, отнасящи се до международното право за човешки права и по-специално свободата на изразяване и религията, правата на лицата от малцинствата и културните и езиковите права, както и международното медийно право и политиката. Редовно подготвя експертни доклади за различни сектори на Съвета на Европа, ОССЕ, като и други международни правителствени и неправителствени организации. Член е на редакционния и консултативния съвет на Европейската аудиовизуална обсерватория.

**Бисера Занкова** е юрист, доктор по сравнително конституционно право. Завършва Факултета по право на Софийския университет „Св.Климент Охридски“ и защитава магистърска и докторска степен в ЦЕУ, Будапеща. Била е

консултант към ДАИТС и е преподавала медийно право и медийно регулиране във Факултета по журналистика на Софийския университет „Св.Климент Охридски” и Университета за национално и световно стопанство (УНСС). Бисера Занкова е член на CDMC, както и на други работни групи на Съвета на Европа. Напоследък тя работи в областта на межкултурния диалог и правата на човека в многокултурните общества. Г-жа Занкова е публикувала книга, както и много статии в български и в чуждестранни списания по въпросите на свободата на изразяване и медиите.

# Приложение към Наръчника “Да живеем заедно”

## *Основни текстове с общо значение*

Решения на ЕСПЧС: <http://www.echr.coe.int>

Текстове, приети от Комитета на министрите на Съвета на Европа (достъпни на [www.coe.int/media](http://www.coe.int/media))

Декларация на Комитета на министрите относно ролята на медиите на общностите за насърчаване на социалното единение и межкултурния диалог, приета на 11 февруари 2009 г.

Препоръка (2007) 3 на Комитета на министрите относно функцията на обществените медии в информационното общество

Препоръка (2007) 2 относно медийния плурализъм и разнообразието на медийното съдържание

Насоки на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно защитата на свободата на изразяване и информация във време на кризи, приети на 26 септември 2007 г.

Декларация на Комитета на министрите относно защитата на ролята на медиите в демократичното общество в контекста на медийните концентрации, приета на 31 януари 2007г.

Препоръка (2003) 9 относно мерките за насърчаване на демократичния и социалния принос на цифровото радиоразпръскване



ДА ЖИВЕЕМ ЗАЕДНО

## Приложение

*Документи, приети от Първата конференция на министрите на държавите членки на Съвета на Европа по въпросите на медиите и новите комуникационни услуги „Ново понятие за медиите?“ - 28 и 29 май 2009 г., Рейкявик, Исландия.*

### Политическа декларация

Министрите на държавите участнички в Първата министерска конференция на Съвета на Европа по въпросите на медиите и новите комуникационни услуги, проведена в Рейкявик на 28 и 29 май 2009 г., правят следната политическа декларация:

1. Свободните, независими и разнообразни медии са жизнено важни за демократичното общество. Затова в продължение на много години Съветът на Европа разработва значителен брой норми, чиято цел е защитата на медиите от намеса в дейността им съгласно чл.10 от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ - ETS No. 5). Тези норми също така детайлизират задълженията и отговорностите, които в еднаква степен произтичат от чл.10. Благодарение на постоянното преразглеждане и актуализиране тяхното значение се утвърди във времето, дори и в условията на променящ се медиен пейзаж.

2. Начините за събиране на информация и за създаване на съдържание и методите, чрез които те се предоставят и намират, се променят в хода на технологичното развитие. Ползвателите имат готов достъп и създават съдържание за средствата за масова комуникация, ползващи различни комуникационни платформи както за съществуващите, така и за новосъздадените медии или за такива, които са сравними с тях, за подобни на медиите услуги за масова комуникация или за предоставяне на информация. Отношенията между медиите или други предоставящи такива услуги, както и между ползвателите

или потребителите също се развиват. Следователно моментът е подходящ за преразглеждане на понятието за медии, схващани като форми на масова комуникация, които се разпространяват с помощта на печатни издания или чрез радиоразпръскване и които се подчиняват на етични норми и редакционна отговорност.

3. Както традиционните, така и новите медии, предоставящи подобни на медиите услуги за масова комуникация, трябва да се стремят да утвърждават и да уважават някакви фундаментални ценности. Новите начини за създаване на съдържание и изразяване, както и търсенето и разпространяването на информация в масовата комуникационна среда закрепват, но могат и да застрашат фундаментални права и свободи. Съществуващите норми, отнасящи се до медиите и създадени за традиционните форми на масова комуникация, биха могли успешно да се прилагат и към новите услуги и към тези, които предоставят услуги. Може обаче да е необходимо приемането на допълнителни насоки към държавите членки. Нещо повече, новите лица, които предоставят услуги, трябва да бъдат наясно със своите задължения и отговорности.

4. Обществените медии, ако имат истинска редакционна отговорност и институционна автономия, допринасят за разгръщането на медийното разнообразие и спомагат да се неутрализира рискът от превратното упражняване на власт в условията на висока концентрация на медиите и новите комуникационни услуги. Те са следователно основен компонент на медийния пейзаж в демократичните общества. В една променяща се среда обаче обществените медии се сблъскват с огромни предизвикателства, които биха могли да застрашат самото им съществуване. Трябва да се помисли за възможните отговори на тези предизвикателства.

5. Все повече хора разчитат на Интернет, като на жизненоважно средство за осъществяване на всекидневните си дейности (комуникация, информация, знания, търговски сделки и свободно време), което в края на краищата усъвършенства качеството им на живот и благосъстояние. Хората следователно очакват Интернет услугите да бъдат достъпни и на разумни цени, сигурни, надеждни и постоянни. Достъпът до тези услуги засяга също така упражняването на човешките права и основните свободи, както и осъществяването на демократично гражданство. Държавите членки на Съвета на Европа биха могли следователно да проучат заедно какво би могло да се направи като следствие на прилагането на Препоръка CM/Rec (2007)16 на Комитета на министрите относно мерките за утвърждаване на обществената ценност на Интернет.

6. Медиите или подобните на тях услуги придобиват нарастващо значение независимо от границите. Преразглеждането на Европейската конвенция за

трансгранична телевизия (ETS No. 132) е желана реакция, насочена към разнообразяването на комуникационните платформи и информационните услуги. Процесът на изменение на този инструмент трябва да завърши възможно най-скоро. Трябва да се изследва и възможността за създаването на по-широк правен механизъм, който да отговори на нуждата да бъде защитен потокът от медийно и подобно на медиите съдържание през границите и още по-общо Интернет трафикът, като се има предвид чл.10 от Европейската конвенция за правата на човека. Може би ще трябва да се предприемат стъпки, чрез които да се гарантира запазването на основната инфраструктура и ресурси, които са от първостепенно значение за достъпа до Интернет услугите в обществен интерес.

7. Въпросът за достойнството на лицата, изложени на въздействието на медиите или на подобните на медии услуги или засегнати от тях, трябва да бъде в центъра на процеса на разработване на норми за всички тези услуги. В същия контекст особено внимание трябва да се обърне на децата, на младите хора и на други групи със специални нужди или характеристики. Важен проблем е достъпът на всички изброени групи до медиите и подобните на тях услуги. Темите, отнасящи се до половете, трябва също така да станат обичайни при тях. Необходимо е ползвателите да придобият нужните знания, за да участват активно в новата комуникационна среда, да осъзнаят правата и отговорностите си и да бъдат защитени по подходящ начин от възможните вреди.

8. В интерес на защитата на правото на личен живот трябва да се обърне внимание на обработването на лични данни в новата комуникационна и информационна среда и по-специално – в Интернет, вкл. и на създаването на лични характеристики (профили).

9. Ефективното прилагане на нормите на Съвета на Европа относно свободата на изразяване и медиите буди постоянна тревога. Прилагането изисква внимателно обмисляне на следващите етапи в контекста на технологичното развитие и медийните условия. Заплахи произтичат и от кризисни ситуации, като терористични атаки, войни или финансова нестабилност, както и от технологичното развитие или условията на пазара, които засягат мястото на журналистите в информационните процеси. Особено нараства загрижеността във връзка с въздействието на тероризма и на действията, предприети от държавите членки срещу него, върху цитираните свободи. Трябва да бъдат удвоени усилията, за да се гарантира, че тези свободи, основани на върховенството на закона, няма да бъдат жертвани в създадените се обстоятелства. Спазването на практика на нормите на Съвета на Европа за свободата на изразяване и свободата на медиите трябва да бъде постоянен стремеж на страните.

10. В светлината на изложеното министрите са съгласни да развиват сътрудничество в областта на медиите и новите комуникационни услуги с оглед създаването на общи решения, които се отнасят до състоянието на медиите и до разпространението на услуги, подобни на медиите, по-специално отнасящи се до свободата на изразяване и информация, правото на личен живот и достойнството на човешката личност;

Приемат резолюцията „Към ново понятие за медиите” и съответния план за действие, както и специалните резолюции „Управлението на Интернет и основните Интернет ресурси” и „Развитието на антитерористичното законодателство в държавите членки на Съвета на Европа и неговото влияние върху свободата на изразяване и информация”, приложени към настоящата политическа декларация и се обръщат с молба към Комитета на министрите на Съвета на Европа да предприеме стъпки за прилагането на действията, отразени в тези документи;

Отправят молба към Комитета на министрите на Съвета на Европа да продължава да проучва възможните начини за спазването на практика на нормите на свободата на изразяване и свободата на медиите.

## **План за действие**

### *1. Към ново понятие за медиите и последиците от това*

1. Да се проучи дали разбирането за медиите и за масовите комуникационни услуги остава в сила в новата информационна и комуникационна среда. Ако се окаже подходящо, да се разработи политически документ, който да преразгледа самото понятие за медии така, че да включва съответно новите медии и подобните на медии масови комуникационни услуги, както и предоставящите услуги.
2. Като се имат предвид резултатите от този преглед, да се установят критерии за разграничаване на медиите или подобните на медиите услуги от други форми на личностна комуникация.
3. Да се изследва дали и как се прилагат или трябва да се прилагат изискванията за професионализъм на журналистите, редакционна самостоятелност и редакционна отговорност към операторите на нови медии и подобните на тях масови комуникационни услуги и към предоставящите услуги.
4. След консултации със заинтересованите страни да се проучи необходимостта от създаването на изисквания (като саморегулиране, съвместно регу-

лиране или регулиране) относно субекта на регулативни правомощия, нужни, за да се осигури спазването на ценностите на Съвета на Европа в рамката на новите медийни и подобните на медии масови комуникационни услуги. Ако се налага, да се разработят ръководни начала за прилагането на съществуващите норми на Съвета на Европа към тези услуги.

## *II. Обществена услуга*

5. Да се работи по проблема за ролята на обществените медии в демократичното общество. По-специално да се проучат изискванията за разпространението на надеждни, разнообразни и плуралистични медийни и подобни на медиите услуги до възможно най-широка публика, вкл. младежка публика, като се обърне внимание на начина, по който се търсят и получават информация и медийни или подобни на медиите услуги, както и на предизвикателствата за създаване на съдържание, което се отличава с качество или внушава доверие.

6. Във връзка с това да се проучи възможността за създаването и ако е подходящо, да се създаде, политически документ, който съдържа ръководни начала за държавите членки, относно подходите към управлението на обществените медии, чиято цел е да спомогне за постигането на посочените в т.5 цели. Той би могъл да обхване заключенията относно други (организационни, финансови и технически) качества на обществения начин за доставяне на медийни и подобни на медиите услуги.

7. Да се продължи работата за обогатяване на понятието за обществената ценност на Интернет. В този контекст да се проучи до каква степен трябва да се развие универсалният достъп до Интернет като част от предоставяните от държавите членки обществени услуги. Тази дейност би могла да включва разработването на политика за компенсиране на недостатъците на пазара там, където е невъзможно пазарните механизми да задоволят всички легитимни нужди и стремежи, както по отношение на инфраструктурата, така и с оглед на обхвата и качеството на съдържанието и услугите, достъпни за публиката.

## *III. Индивидът и медийните и подобните на медиите масови комуникационни услуги*

8. Да се проучи как по-новите или развиващите се начини за масово разпространение и достъп до съдържание и свързаните с тях запаметяване, обработване и използване на данни засягат правата, защитени от чл.10 от Европейс-

ката конвенция за правата на човека (ЕКПЧ). Ако е необходимо, да се дадат насоки, как да се разшири спазването на тези права.

9. Да се изследва как положението и правата на създателите или на доставчиците на съдържание могат да се променят, по-специално, когато другите свързват подобно съдържание с техните собствени медийни или подобни на медиите услуги или пък с търговски дейности (например реклама) в сферата на масовите комуникации. Ако се сметне за уместно, да се разработят ръководни начала по тази материя, както и по отношение на правния контрол, упражняван от създателите и от доставчиците върху съдържанието им и относно приписваната им отговорност (например, когато възниква правна отговорност от широкото разпространение на такова съдържание).

10. Да се помисли задълбочено върху възможните начини за осигуряване на ефективното, прозрачно и отговорно функциониране на органите и процедурите за решаване на жалби срещу медийните и подобните на медии масови комуникационни услуги.

11. Да се работи върху медийното образование след консултации със съответните заинтересовани страни, вкл. специалисти в областта на образованието, с цел превръщането на ползвателите, създателите и разпространителите на съдържание (особено децата и младите хора) в отговорни, информирани и критично мислещи участници в информационното общество. Би било уместно да се обърне внимание на неформалното образование, както и на ролята на самите медии.

12. Да продължи работата за намиране на отговори на предизвикателствата към правото на свобода на изразяване и информация, личен живот, други основни права, както и към човешкото достойнство и сигурността на индивидите в Интернет (специално правата на децата и на младите хора). Особено внимателно да се проучат възможностите за премахване на съдържание, създадено или поставено в Интернет от децата. Да се подготвят правила относно обработването на лични данни и техниките и практиките за създаване на лични характеристики (профили), да се проучат общите норми, създаващи подходящи условия за упражняване на правото на личен живот и да се изследват заплахите, които произтичат от системи, проектирани да идентифицират и проследяват обекти.

13. Да се проучи въпросът за това, как могат да бъдат използвани по-новите и развиващите се масови комуникационни услуги за формиране на мнението и потреблението на различни групи в обществото по скрит, подсъзнателен или друг манипулативен начин и като се имат предвид чл.8 и чл.10 от ЕКПЧ да се изследват пътищата за защита на ползвателите или на публиката от подобно въздействие.

## **Резолюция „Към ново понятие за медиите“**

Министрите на държавите участнички в Първата европейска министерска конференция по въпросите на медиите и новите комуникационни услуги, проведена в Рейкявик на 28 и 29 май 2009 г., приемат следната резолюция:

1. Целта на медиите или на подобните на медиите масови комуникационни услуги остава като цяло непроменена, по-специално тя обхваща предоставянето или разпространението на информация, анализи, коментари, мнения и забавление на широката публика. Както и досега истинските цели остават следните: да се предоставят новини, информация или достъп до информация; да се подрежда дневният ред на обществото; да се активизират обществените дебати или да се формира общественото мнение; да се допринесе за развитието или да се утвърждават специални ценности, да се предоставя забавление или да се осъществяват печалби или най-често – комбинация от всичко изброено дотук.

2. Съдържанието се развива поради начина на събиране на информация и на неговото създаване, разпространение или разпределение, търсене, подбор и получаване. Това се дължи на технически причини, които се отнасят както до използваните комуникационни платформи, така и до представянето на самото съдържание, което създава усещането за по-голям избор и интерактивност. От гледна точка на постъпленията възникват нови бизнес модели, които свързват дейностите за създаване на доход с разпространението на съдържание чрез средствата за масова комуникация.

3. Подобно развитие изисква задълбочен анализ на нашето разбиране за медиите, вкл. на критериите и предпоставките, от които произтича то. Следователно би било желателно да се изследва понятието за медиите и ако е необходимо да се преразгледа. Това би позволило установяването на критерии, въз основа на които да се различават медиите или подобните на медиите услуги от новите форми на личностна комуникация, които не са масова комуникация, подобна на медиите или свързаните с нея бизнес дейности.

4. Основните права и свободи, както и други ценности и правила на Съвета на Европа, по-специално правото на свобода на изразяване и информация и свързаната с него свобода на медиите, трябва да бъдат развивани и защитавани, независимо от промените, настъпили в областта на медиите и подобните на медиите услуги. Свободата на изразяване и информация също така носи със себе си известни задължения и отговорности и в някои случаи може да бъде подложена на ограничения, които са уредени от закона и са необходими в една демократично общество. Следователно всички медии и предлагащите услуги, подобни на медиите, трябва да спазват някакви критерии и съответно трябва да бъдат достатъчно добре информирани за своите отговорности.



5. В рамките на междуправителственото сътрудничество Съветът на Европа трябва да прецени до каква степен се прилагат или трябва да се прилагат изискванията за медиен или журналистически професионализъм, редакционна независимост и редакционна отговорност относно новите услуги или предоставящите подобни на медиите услуги. Ако се сметне за подходящо, Съветът на Европа трябва да даде насоки на операторите на нови услуги и на тези, които се занимават с бизнес, относно условията за прилагане на изброените принципи. В по-общ план той трябва да проучи дали и как се прилагат правилата, създадени с оглед на традиционните форми на масова комуникация по отношение на новите услуги или на предоставящите услуги. Може да се наложи адаптирането на тези правила или създаването на нови за предоставящите нови услуги, подобни на медиите.

6. По отношение на традиционните медии саморегулирането трябва да бъде основен начин за осигуряване на спазването на правилата, като се зачита и принципа на редакционна независимост. Където е необходимо, саморегулирането може да бъде подкрепено или подпомогнато от съвместно регулиране. Като форма на намеса регулирането трябва да бъде подчинено на ограничения и условия, установени от Европейската конвенция за правата на човека и от съответните решения на Европейския съд за правата на човека и да отговаря на условията за проверка, създадени от него. Регулативните механизми или механизмите за търсене на отговорност на медиите и подобните на тях услуги, било във формата на саморегулиране или съ-регулиране или, ако е необходимо, уредени от държавата, трябва да са ефективни, прозрачни, независими и отговорни. Съветът на Европа трябва да проучи как да подобри функционирането на тези механизми, по-специално как да подобри достъпа до тях на лица или групи, които смятат, че правата им са били нарушени от медийните оператори или от предоставящите подобни на медиите услуги.

7. Един подход, в чийто център са хората, изисква също така лицата да могат да упражняват правото си на свободно изразяване и информация и да използват новите комуникационни услуги, за да участват в социалния, политическия, културния и икономическия живот и да правят това без да нарушават човешкото достойнство или правата на другите. Съветът на Европа след консултации и в сътрудничество със съответните заинтересовани страни трябва да отправи ръководни насоки, критерии и средства за действие към държавите членки, отнасящи се до медиите и подобните на тях масови комуникационни услуги, които дават възможност на индивидите да търсят, създават и разпространяват информация, без да се страхуват от нарушения на човешкото им достойнство или права. Необходимо е също така да се изследва въпросът за това, как трябва да се разпределят в съответните случаи правата и отговорностите между създателите на съдържание и разпространителите или предоставящите услуги.

8. В този контекст медийната грамотност трябва да бъде основен инструмент. Тя трябва да бъде възприета като част от демократичното гражданско образование. Медийната грамотност е особено важно средство за повишаване на разбирането, критичното мислене, чувството за гражданска принадлежност, творческите способности и критичното възприемане на медиите от децата и от младите хора.

Тяхното чувство за отговорност, когато създават, използват и разпространяват съдържание, е от основно значение. Държавите членки трябва също така да се занимават и с други заплахи за достойнството, сигурността и правото на личен живот на децата, специално с въпроса за премахване на съдържанието, създадено или поставено в Интернет от децата и от младите хора, което представлява заплаха за тяхното достойнство, сигурност и личен живот или по друг начин ги прави уязвими в момента или по-късно в живота им.

9. Необходимо е също така да се анализира дали и до каква степен запазването на данни, обработването на лични данни и техниките или практиките за създаване на лична характеристика (профил) заплашват неограниченото участие и правото на хората на свободно изразяване и информация, както и други основни права. Трябва да се създадат подходящи ръководни насоки за защита на правата на потребителите.

10. Многообразието на източниците на информация и на медийните и подобни на медиите услуги трябва да бъде гарантирано. Индивидуалното право да се получава информация може да бъде застрашено и демокрацията - поставена под заплаха от отрицателното развитие и значителното изкривяване на пазара в резултат на медийните концентрации, липсата на разнообразие и плурализъм, манипулативните послания, новите форми на сливане на съдържанието, управлението и подбора на потока от съдържание и на достъпа, както и от ограниченото свързване или от липсата на достъп до широколеновите услуги. Трябва да се предложат мерки за избягването на подобни рискове. Една част от отговора на този въпрос може да се намери в признаването на обществената ценност на Интернет и в отговорностите за държавите, които следват от това.

11. Друг важен елемент за гарантиране на достъпа до надеждни източници на информация е съществуването на истински, независими и стабилни обществени медии. Понастоящем не всички държави членки на Съвета на Европа предлагат такива обществени медии на публиката, които могат да привличат и да служат на всички слоеве от обществото и да допринасят за пълноценното участие на хората в политическия, социалния и културния живот. Повишаването на ролята на обществените медии може да изисква големи публични разходи за въвеждането на модерни медийни и подобни на медиите услуги и

технологии. Условието за извършването на разходи за обществени медии или информационни услуги също може да се наложи да се преразгледат. Съветът на Европа би могъл да предложи форум за дискусия и където това е подходящо, да предложи ръководни насоки относно начина, по който обществените медии могат да изпълняват задълженията си, вкл. като се изследват иновативни подходи за управление.

12. Ние следователно потвърждаваме значението на ценностите, принципите и правилата на Съвета на Европа за медийните и подобните на медии играчи, които действат в рамките на постоянно развиващия се пейзаж на медийни услуги и информационни и комуникационни технологии, както и необходимостта да се изследва адаптирането на съществуващите и/или създаването на нови правила или регулативни рамки.

Постигаме съгласие да проучим в тясно сътрудничество с медийните работници и специално с журналистите техните роли и отговорности в контекста на предлагането на медийни или подобни на медиите услуги в новата информационна и комуникационна среда;

Потвърждаваме отново подкрепата си за технологично неутрални обществени медии, вкл. обществено радиоразпръскване, които се ползват от истинска редакционна независимост и институционна автономия;

Потвърждаваме отново значението на защитата на авторските права и признаваме необходимостта да се изследват в още по-големи подробности в сътрудничество със заинтересованите страни теми, произтичащи от използването на авторски материали или от възползването от съдържание, създадено от потребителите, от страна на медиите с цел защитата и развитието на свободата на изразяване и информация;

Поемаме обещанието да продължаваме да даваме решителната си подкрепа за нормотворческата дейност на Съвета на Европа в областта на свободата на изразяване и информация и свободата на медиите и да осигуряваме политическа подкрепа, за да гарантираме, че тези свободи се утвърждават като индивидуални човешки права и като жизнено важни компоненти на демократичното общество;

Признаваме необходимостта да поставяме акцента на своята работа върху гарантирането на правата на децата, на младите хора и на други групи със специални нужди или особености, когато се създават правила за медиите и подобните на медиите услуги;

Признаваме необходимостта да се насърчава прилагането на нормите за свобода на изразяване и информация и свобода на медиите на Съвета на Европа и тяхното спазване, както и положителното въздействие, до което тези уси-

лия могат да доведат в информационната и комуникационна среда;

Заявяваме отново своята подкрепа за всяко действие в контекста на Съвета на Европа, насочено към повишаване на медийната грамотност на ползвателите, така че те да могат да се изразяват и да се информират по начин, който им позволява да бъдат критични, компетентни и отговорни, когато използват медийни и подобни на медиите услуги;

Съгласяваме се, че е необходимо да се отнасяме с нужното внимание към рисковете, които възникват в ситуации на високи концентрации на медиите и подобни на медиите комуникационни услуги, както и към ролята на тези услуги, вкл. на обществените медии и на медиите на общностите за улесняване на межкултурния диалог и за разширяване на културата на толерантност в мултикултурните общества;

Приемаме плана за действие, изложен по-долу и се обръщаме с молба към Комитета на министрите на Съвета на Европа да предприеме всички необходими стъпки, за да улесни неговото прилагане, като признаваме, че той е продължение на работата, извършена от предишната Европейска министерска конференция по въпросите на политиката в областта на масмедията.

## **Резолюция относно управлението на Интернет и основните Интернет ресурси**

Министрите на държавите участнички в Първата министерска конференция на Съвета на Европа по въпросите на медиите и новите комуникационни услуги, проведена в Рейкявик на 28 и 29 май 2009 г., приемат следната резолюция:

1. Основните права, нормите и ценностите на Съвета на Европа се прилагат по отношение както на информационните и комуникационните услуги, така и по отношение на реалния свят. Това произтича освен всичко друго и от чл. 1 на ЕКПЧ, по силата на който държавите членки трябва да предприемат действия „да осигурят на всеки, който е под тяхна юрисдикция” правата и свободите, защитени от конвенцията (без да се прави разлика, дали става дума за мрежата или извън нея). Този подход впоследствие е потвърден и от няколко регулативни документа на Съвета на Европа.

2. Държавите членки могат да отговарят за спазването на тези права пред Европейския съд за правата на човека. Самата природа на информационното общество и дори в още по-голяма степен - на Интернет, води до значителни трансгранични последици. В този смисъл чл. 10 от ЕКПЧ има по-особено значение поради обстоятелството, че правата и свободите, закриляни от него, са гарантирани „независимо от границите”.

3. Въпросът за осъществяването на основните права в мрежата се усложнява от това, че ползвателите разчитат в значителна степен на Интернет като на жизнено важно средство за осъществяване на всекидневните им дейности (комуникация, информация, знания, търговски сделки и свободно време). Както се напомня в т.5 на Политическата декларация, това обстоятелство доведе до признаване на обществената ценност на Интернет от Комитета на министрите на Съвета на Европа. В същия контекст понятието за позитивните задължения, развито в решенията на ЕСПЧ, е от особено значение.

4. През последните няколко десетилетия различни предприятия и лица, някои от които държавни, но повечето от тях недържавни, допринасят за развитието и използването на Интернет. На тях трябва да се отдаде признание и да се приветстват добрата воля и постоянните им усилия, насочени към насърчаване на универсалността на Интернет и към осигуряване на силата и издръжливостта на неговите мрежи. Мрежите допринасят за сигурността, стабилността и постоянното функциониране на Интернет, като в същото време помагат да се разгърне икономическият потенциал и да се движат напред демократичните процеси.

5. За функционирането си Интернет разчита на различни източници, които поради самата си същност, могат по всяко време да имат значително въздействие върху способността на огромен брой ползватели да имат достъп до мрежата или да се ползват пълноценно от нея. Тези основни ресурси включват например 13, т.нар. „основни сървъри”(root servers), които позволяват на по-голямата част от информацията и комуникациите да се движат в Интернет, както и носещи Интернет структури (машабни канали за пренос на данни), контролирани от различни държавни органи, вкл. преустроени органи за отбрана, академични институции и частни/бизнес юридически лица.

6. Интернет корпорацията за домейн имена и Интернет адреси (ICANN), организация с нестопанска цел, създадена през 1998 съгласно законите на щата Калифорния, САЩ, също е ключов елемент в процеса на управление на техническото поддържане на основните Интернет ресурси по целия свят. Въпреки че уставът и правилниците ѝ изискват тя да си сътрудничи със съответните международни организации и да провежда дейността си в съответствие с приетите принципи на международното право, приложимите международни конвенции и местното право, организацията няма формално възложена ѝ отговорност.

7. Липсата на граници и универсалният характер на Интернет зависят между другото от споразуменията, които осигуряват пълна съвместимост и взаимно свързване. Използването на различни азбуки не трябва да бъде пречка за упражняването на правата и свободите по чл.10 от ЕКПЧ, които трябва да

бъдат защитавани “независимо от границите”. По същия начин упражняването на избор по отношение на Протоколите за контрол на разпространението/ Интернет протоколите (ТСП/Р) не трябва да води до фрагментиране на комуникацията или до издигането на бариери пред нейното непрекъснато движение.

8. Държавите членки на Съвета на Европа споделят общата отговорност да вземат разумни мерки, за да осигурят постоянното функциониране на Интернет и като следствие от това - предлагането на обществено ценна услуга, на която имат право всички хора под тяхна юрисдикция. Сътрудничеството и солидарността между държавите е от първостепенно значение за нормалната работа, стабилността и универсалността на Интернет.

Като работят заедно, държавите членки могат да си помагат, за да предотвратят или да се справят с внезапно възникнали ситуации, вкл. злоумишлени действия, под тяхна юрисдикция или на тяхна територия, които биха могли да блокират или в значителна степен да затруднят достъпа до Интернет на или между членовете на международната общност. Подобни събития биха могли да имат сериозно въздействие върху прилагането на чл.10 от ЕКПЧ.

9. Като създават правила, държавите членки се вдъхновяват от решенията за информационното общество, взети в Тунис и от ръководения от ООН Форум за управление на Интернет (IGF), който улеснява разработването на общи принципи, норми, правила, процедури за вземане на решения и програми, които подпомагат развитието и използването на Интернет от правителствата, от частния сектор и от гражданското общество в съответствие с изпълняваните от тях задължения. Управлението на Интернет е пример за нов организационен подход и взаимно адаптиране между обществото и технологията по света за постигането на гарантиран, отворен и неутрален Интернет.

10. Дискусиите на пан-европейско равнище по въпросите на управлението на Интернет също са важни за държавите членки. Директивите и съобщенията на Европейския съюз по проблемите на информационното общество, вкл. резолюцията на Европейския парламент относно втория Форум за управление на Интернет, който се проведе в Рио де Жанейро от 12 до 15 ноември 2007 г. и който подкрепи идеята за организиране на Европейски форум за управление на Интернет, е важен старт на подобен диалог. Между другите инициативи Европейският диалог за управление на Интернет (EuroDIG) е желан ангажимент, който е отговор на тази необходимост.

11. Ние следователно:

Подкрепяме усилията на пан-европейско равнище за засилване на сътрудничеството в областта на Интернет управлението, като имаме предвид ценнос-

тите и нормите на Съвета на Европа, основани на правата на човека, демокрацията и върховенството на закона, както и необходимостта от участие на всички заинтересовани страни в него;

В тази връзка приветстваме стъпките, предприети от Съвета на Европа в сътрудничество с другите заинтересовани лица, да улесни организирането на срещите на Форума за управление на Интернет на пан-европейско равнище и се обръщаме с молба към Съвета на Европа да установи по-дълготрайни споразумения за диалог в областта на Интернет управлението;

Призоваваме всички държавни и недържавни участници, като се основават на настоящите споразумения, да проучат какви са начините, чрез които да се гарантира управлението на основните Интернет ресурси в обществен интерес като общо благо, както и осигуряването на разпространението на обществено ценна услуга, като напълно спазват международното право, вкл. правото на защита на човешките права;

Призоваваме също така участниците да осигурят пълна съвместимост и взаимна свързаност на ТСР/IP, така че да гарантират постоянния универсален характер и всеобхватността на Интернет;

Приканваме Съвета на Европа да проучи възможността да се разработи документ, чиято цел е запазването или утвърждаването на защитата на трансграничния поток на Интернет трафика;

Съгласяваме се да предприемем стъпки, за да се изследва по-задълбочено значението на ценностите на Съвета на Европа и ако е необходимо, начините, чрез които да се предоставят съвети на различните корпорации, агенции и лица, управляващи основни Интернет ресурси с международна функция, за да може решенията им да отразяват в пълна степен международното право, вкл. правото за защита на човешките права и ако е подходящо, да насърчават международния контрол върху управлението на тези ресурси и отговорността за него.

## **Резолюция относно развитието на антитерористичното законодателство в държавите членки на Съвета на Европа и неговото въздействие върху свободата на изразяване и информация**

Министрите на държавите участнички в Първата министерска конференция на Съвета на Европа по въпросите на медиите и новите комуникационни услуги, проведена в Рейкявик на 28 и 29 май 2009 г., приемат следната резолюция:



1. Тероризмът е разрушителен за упражняването на човешките права. Това важи както за правото на живот, така също и за други основни права и свободи, с чието спазване са се ангажирали държавите членки на Съвета на Европа. Тероризмът не е само заплаха за индивида, но крие значителни заплахи за държавата, демокрацията и върховенството на закона.
2. Свободата на изразяване и информация рискува да стане жертва на тероризма поради обстановката на страх, който той създава или като страничен резултат на антитерористичното законодателство или взети мерки. Това би било двоен успех за терористите. Свободата на изразяване и информация е, от една страна, съществена част от ценностите, които тероризмът иска да разруши, а от друга – неразделен елемент от успешната борба срещу тероризма.
3. Хората имат правото да получат информация за терористичните атаки и за действията на органите срещу тероризма. Има обаче случаи, когато не е подходящо медиите да разпространяват или веднага да огласяват информацията, за да могат да се предотвратят терористичните действия, да се защити сигурността на жертвите, да се спазят изискванията, ако разследването продължава или за да се осъществи правосъдието. Всичко това изисква да се спазват професионалните норми и отговорности. От друга страна обаче самият факт на отразяване на тероризма не е равносилен на подкрепата за тероризма. Законосъобразно е също така да се води открит диалог и да има обществени дебати относно причините за тероризма или по политическите теми, свързани с него.
4. Комитетът на министрите на Съвета на Европа е приел важни нормативни документи, чиято цел е да помогнат на държавите в това отношение, вкл. Насоки относно човешките права и борбата срещу тероризма (11 юли 2002 г.); Декларация относно свободата на изразяване и информация в контекста на борбата срещу тероризма (2 март 2005 г.); Насоки относно защитата на свободата на изразяване и информация във време на кризи (26 септември 2007 г.).
5. Всяка намеса в свободата на изразяване и информация трябва да бъде уредена от закона и да бъде пропорционална реакция на неотложна социална необходимост, отнасяща се до ограничения брой изключения, изложени в чл.10 от ЕКПЧ съобразно тълкуването на ЕСПЧ.
6. Буди загриженост обстоятелството, че в някои случаи антитерористичното законодателство, което ограничава свободата на изразяване и информация, е твърде широко по обхват, не определя ясно границите на намесата на държавните органи или не съдържа достатъчно процедурни гаранции срещу нарушенията на закона.
7. Може да се сподели и тревогата от необоснованите ограничения на достъпа



на медийните работници до информация, от намесата в техния личен живот (вкл. в дома и на работното място) и комуникация и в защитата на журналистическите източници на информация. Загриженост предизвиква и необоснованото налагане на ограничения на медийното отразяване, коментиране и изразяване на мнения за забранени организации. Подобни ограничения биха могли да имат обратен ефект върху правото на свобода на изразяване и информация.

8. Твърди се, че понякога ограниченията се налагат, като се претендира, че се води борба с тероризма и без правната основа да е съобразена с нормите на Съвета на Европа. Държавите членки могат да избегнат тези рискове, като се присъединят към Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма (CETS No. 196), тъй като тя налага криминализирането на някои действия, както и като я прилагат, имайки предвид по-специално чл.12.

9. Поради обстоятелството, че новините лесно губят стойността си, се претендира, че там, където става въпрос за медии или за медийни работници, обезщетенията при нарушения често са недостатъчни или ненавременни.

10. Ние следователно:

Повтаряме нашия ангажимент към правото на свобода на изразяване и информация, както е определено в чл.10 ЕКПЧ и в съответните решения на ЕСПЧ;

Решаваме да предприемем стъпки и да удвоим усилията си за развитие на сътрудничеството, за да защитим ефективно чрез законодателството и на практика правото на свобода на изразяване и информация, като същевременно активно се борим срещу тероризма;

Решаваме да преразглеждаме редовно националните закони и/или практика, за да осигурим съответствие на всяко въздействие на антитерористичните мерки върху правото на изразяване и информация с нормите на Съвета на Европа и специално с решенията на ЕСПЧ;

Подчертаваме, че е важно съдебните органи и службите, които прилагат антитерористичните мерки, да бъдат подготвени така, че да познават добре тези норми;

Обръщаме се с молба към Съвета на Европа да подпомага при нужда държавите членки при прилагането на политиката, препоръчана по-горе;

Насърчаваме медиите да провеждат подготовка на своите служители за техните права и отговорности според националното антитерористично законодателство и нормите на Съвета на Европа относно свободата на изразяване и информация.

## **Декларация на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно мерките, които трябва да се предприемат за спазване на чл.10 от Европейската конвенция за правата на човека**

(приета от Комитета на министрите на 13 януари 2010 г. по време на 1074-та среща на представителите)

Свободата на изразяване и информация, вкл. свободата на медиите, са неразривно свързани с истинската демокрация и с демократичните процеси. Когато тези свободи не се подкрепят, възможно е отговорността да бъде подкопана и върховенството на закона – застрашено. Всички държави членки на Съвета на Европа са поели задължението да осигурят на всяко лице, намиращо се под тяхна юрисдикция основното право на свобода на изразяване и информация в съответствие с чл.10 от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ).

“1. Всеки има право на свобода на изразяването на мнения. Това право включва свободата на всеки да отстоява своето мнение, да получава и да разпространява информация и идеи без намеса на държавните власти и независимо от държавните граници. Този член не забранява държавите да подлагат на разрешителен режим радиокомпаниите, телевизионните компании и производителите на кинематографична продукция.

2. Упражняването на тези свободи, доколкото е съпроводено със задължения и отговорности, може да бъде обусловено от процедури, условия, ограничения или санкции, които са предвидени от закона и са необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност и на териториалната цялост, за предотвратяването на безредици или престъпления, за защитата на здравето и морала, както и на репутацията или правата на другите, за предотвратяване разкриването на информация, получена доверително, или за гарантиране авторитета и безпристрастността на правосъдието”

Механизмът за прилагане на тази разпоредба, предвиден от ЕКПЧ, по-точно Европейският съд за правата на човека (ЕСПЧ), действа по отношение на неправомерни действие, за които се твърди, че нарушават чл.10 и с които се сезира съда, след като се изчерпат всички вътрешни средства за възстановяване на вредите. Посоченият механизъм заедно с процедурата за прилагане на решенията на съда е постигнал значителни резултати и продължава да допринася за повишаване на чувството на уважение към спазването на основното право на свобода на изразяване и информация.

В допълнение към мерките за обезщетение за нарушенията съществуват и други средства за защита и утвърждаване на свободата на изразяване и ин-

формация и свободата на медиите, които са важна съставна част на всяка стратегия за укрепване на демокрацията. Съветът на Европа е приел значителен брой норми в тази област, които дават насоки на държавите членки. Важно е също така да се засили прилагането на посочените правила, както в правото, така и в практиката на държавите членки. Следователно разширяването на спазването на чл.10 ЕКПЧ е приоритетна област за дейността на Съвета на Европа. То изисква активна подкрепа, ангажираност и сътрудничество между всички държави членки.

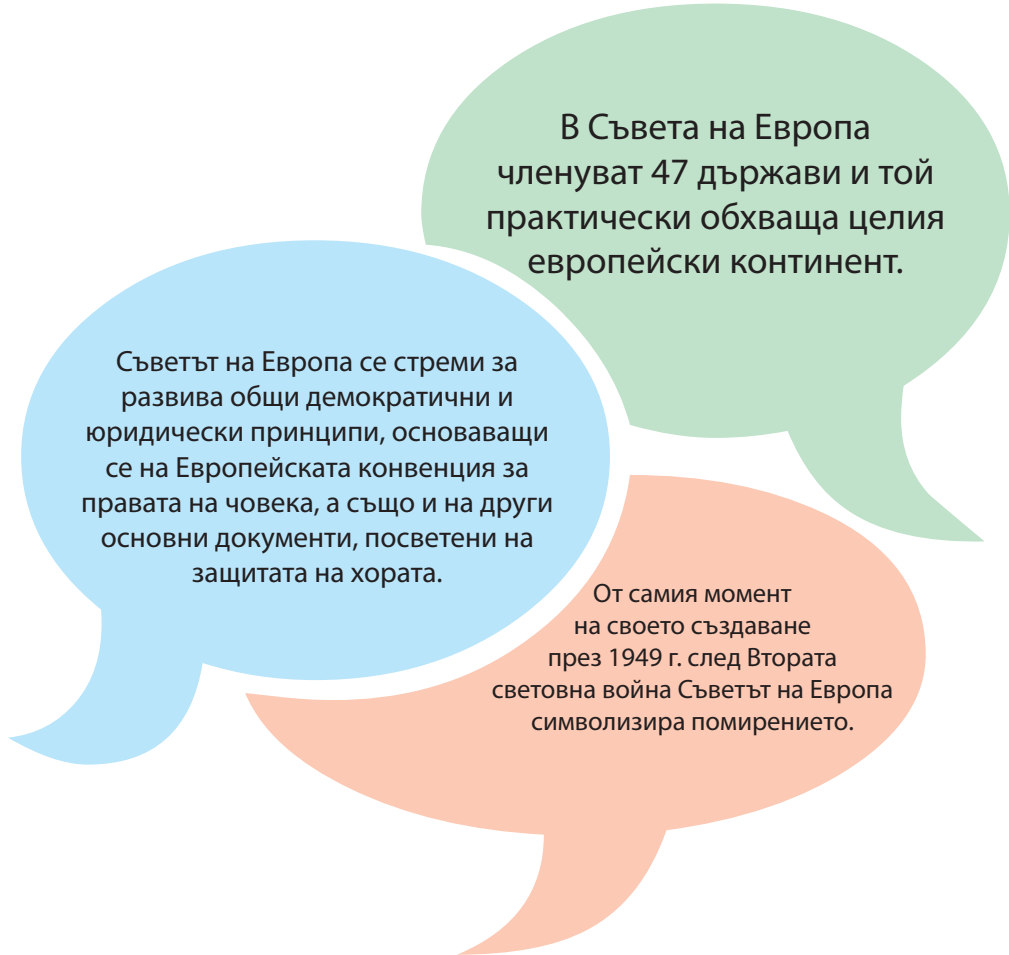
В рамките на своите правомощия различни органи и институции на Съвета на Европа могат да допринасят за защитата и разширяването на свободата на изразяване и информация и свободата на медиите. Комитетът на министрите, Парламентарната асамблея, генералният секретар, комисарят по правата на човека и други органи са активни в тази сфера. Предприетите действия от други институции, като представителят за свободата на медиите на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ), както и от граждански организации, трябва също да бъдат посрещнати с признание и задоволство.

Комитетът на министрите приветства предложенията, направени от Управителния комитет по медии и нови комуникационни услуги на Съвета на Европа (CDMC), да се разшири възможността на органите и институциите на Съвета на Европа да утвърждават спазването на чл.10 ЕКПЧ в рамките на съответните им правомощия.

В съответствие с тези предложения Комитетът на министрите приканва генералния секретар да направи необходимото за подобряване на събирането и обмена на информация и за засилване на координацията между секретариатите на различните органи и институции на Съвета на Европа, без да нарушава правомощията и независимостта им .

Комитетът на министрите призовава всички държави членки да взаимодействат с оповомощените органи и институции на Съвета на Европа в процеса на гарантиране на съответствието на националните закони и практики със съответните норми на Съвета на Европа, водени от духа на диалог и сътрудничество.

Освен това генералният секретар се приканва да докладва на Комитета на министрите и на Парламентарната асамблея относно изпълнението на посочените ангажименти и да направи оценка на функционирането и ефективността им след три години.



В Съвета на Европа  
членуват 47 държави и той  
практически обхваща целия  
европейски континент.

Съветът на Европа се стреми за  
развива общи демократични и  
юридически принципи, основаващи  
се на Европейската конвенция за  
правата на човека, а също и на други  
основни документи, посветени на  
защитата на хората.

От самия момент  
на своето създаване  
през 1949 г. след Втората  
световна война Съветът на Европа  
символизира помириенето.