

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКАТА

ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

УВАЖАЕМИ Г-ДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Във връзка с определения на Конституционния съд от 24.09.1996 г. и 26.09.1996 г. по конституционни дела № 19 и № 20 от 1996 г. използвам възможността да изразя своето становище по повод установяване на противоконституционността на разпоредби от Закона за радиото и телевизията.

Много текстове от Закона за телевизията и радиото (ДВ, бр. 77 от 1996 г.) не са съобразени с разпоредбите на Конституцията и с тълкуването на комуникационните права и свободи на гражданите (чл. 39, 40 и 41), залегнало в решенията на Конституционния съд — Решение № 7 от 4 юни 1996 г. (ДВ, бр. 55 от 1996 г.), както и инцидентните тълкувания в Решение № 16 от 19 септември 1995 г. (ДВ, бр. 86 от 1995 г.), Решение № 24 от 12 декември 1995 г. (ДВ, бр. 1 от 1996 г.), Решение № 15 от 28 септември 1993 г. (ДВ, бр. 88 от 1993 г.).

Налага се впечатлението, че Народното събрание е отказало да съобрази Закона за радиото и телевизията с Решение № 7 на Конституционния съд от 4 юни 1996 г., въпреки че съществуваше възможност за това преди приемането на закона на второ четене.

1. Разпоредби, които налагат ограничения при упражняването на правото на свободно изразяване и разпространяване на мнение, свободата на електронните медии и свободата на информация

Правото свободно да се изразява и разпространява мнение, както и свободата на средствата за информация, не са абсолютни. Всички ограничения обаче на тези права са установени на конституционно равнище и е недопустимо със закон да се установяват други ограничения, както и чрез разпоредби в закона да се тълкуват разширително наложените в основния закон ограничения.

В противоречие с този принцип е чл. 3, ал. 1 от Закона за радиото и телевизията, според който "ползването на свободата за създаването и

разпространението на радио-и телевизионни програми може да бъде подчинено само на ... ограничения ..., които са предвидени от закон ...", т.е. допуска се възможността за въвеждане на ограничения и със закон.

Член 4 от Закона за радиото и телевизията установява "принципи за създаване и разпространение на радио- и телевизионни програми". Някои от тези принципи са опит за разширително тълкуване на предвидените в Конституцията ограничения, други — съдържат изисквания или квалификации, които не могат да бъдат оценени по обективни критерии. Тъй като неспазването на установените в чл. 4 принципи може да бъде преценявано като нарушение на закона, безспорно те представляват допълнителни, непредвидени в Конституцията ограничения на правото свободно да се изразява и разпространява мнение и следователно са в противоречие с основния закон. Не подлежи на съмнение, че повечето от тези принципи са общественополлезни и белег на висок професионализъм, но закрепването им в норми и възможността радио- и телевизионните програми да бъдат тълкувани с оглед на тези принципи от орган, който може да бъде политически зависим, крие сериозни опасности за засягане на свободата на мнение.

Подобни текстове се съдържат и в глава трета от закона — "Изисквания към радио- и телевизионните програми". Изцяло неприемлив от конституционна гледна точка е текстът на чл. 32 относно защитата на личния живот на гражданите. Конституцията в чл. 39, ал. 2 изрично е предвидила, че правото свободно да се изразява и разпространява мнение не може да се използва за накърняване на правата и доброто име на другото. В същото време необходимо е да се направи разграничение между обособената интимна сфера на човека и факти и информации, свързани с личността, които представляват обществен интерес и обслужват обществената дискусия. Свободата на мнение като право, което стои в основата на политическия плурализъм, налага и съответно разграничаване при упражняването му по отношение на частни лица и по отношение на политици, държавни служители, длъжностни лица.

Член 25, ал. 2 налага недопустимо ограничение пред правото на журналистите да изразяват свое мнение. Коментарът винаги е личен и се основава на съответна гражданска позиция. Той дава онова тълкуване на фактите, което съответства на миогледа на неговия автор. Коментарът като своеобразна лична оценка на факти и събития от обществения живот винаги може да бъде преценен от някого като едностранчив. В същото време свободата на изразяване и разпространяване на мнение и на информация предполага конкуренцията и противопоставянето на различни идеи и гледни точки, вкл. и на различни коментари на едни и същи факти и събития.

Възражения предизвикват и текстовете, които дават възможност за нееднозначно тълкуване:

- някои от изискванията към информацията в чл. 24 ("всеобхватна, достоверна и обективна" информация — ал. 1; "текстове не могат да се изменят" — ал. 4; "погрешна" — ал. 5);
- член 26 ("от свое име");
- член 28 ("биха могли да застрашат психическото, физическото и нравствено развитие на децата и пограстващите").

Доколкото в българското общество все още поради недостатъчна политическа, административна и съдебна практика не е формирана съответна "култура" при упражняване на комуникационните права, механичното пренасяне на подобни текстове от чужди закони и международни документи крие опасност от налагане на неформални ограничения в противоречие с Конституцията.

Предвид обществената значимост на свободата на мнение и забраната за цензура, предвидените в Конституцията ограничения би следвало да се прилагат "ограничително". В противен случай, както при цитираните по-горе текстове, те могат да се изродят в различни форми на цензура — "предварителна" цензура, "автоцензура" и т.н.

2. Разпоредби, свързани със статута и правомощията на Националния съвет за радио и телевизия

Като допуска законова регламентация по отношение на електронните медии, Конституцията предполага такава правна уредба, която да гарантира изграждането на радиото и телевизията като независими и автономни обществени институции. Това изключва каквато и да е форма на ръководство от страна на който и да е държавен орган.

В противоречие с този принцип са начинът на конституиране на Националния съвет за радио и телевизия (чл. 9, ал. 1, 2 и 3) и неговия статут на "специализиран държавен орган" (чл. 8, ал. 2).

Чрез предвидения в закона начин на конституиране Националният съвет за радио и телевизия ще възпроизведе като политическо представителство парламентарно мнозинство, което съществува към момента на неговото избиране. Предвидено е съветът да се избира от Народното събрание, като:

седем от членовете му се предлагат пропорционално на състава на представените в него парламентарни групи — т.е. като отражение на съотношението на политическите сили в парламента;

двама от членовете се предлагат от министър-председателя, който олицетворява съществуващото парламентарно мнозинство, доколкото се избира от него и се ползва с доверието му;

двама от членовете се предлагат от президента.

На практика, ако към момента на формиране на Националния съвет президентът е представител на същата политическа сила, която има и парламентарно мнозинство, то и единадесетте му членове ще бъдат избрани по волята на една политическа сила.

Това превръща Националния съвет за радио и телевизия в държавно-партиен орган и предвид неговите правомощия дава възможност за установяване на партиен контрол върху дейността на радио- и телевизионните организации.

Политическата и институционална зависимост на Националния съвет за радио и телевизия ще се възпроизведе в решенията му по прилагане на закона, както и в органите на управление на БНТ и БНР, които се избират и освобождават от него.

В противоречие с основния закон са и правомощията на Националния съвет за радио и телевизия, свързани с възможността за налагане на принудителни административни мерки. Законът не изяснява какви аспекти на дейността на радио- или телевизионните организации могат да бъдат предмет на "задължителни предписания", (чл. 89, ал. 1, т. 1). Това крие опасност от засягане на независимостта при осъществяване на текущото управление, редакционната независимост по отношение на програмните схеми и съдържанието на програмите, свободата при подбор на кадрите и др.

Дадената възможност в чл. 89, ал. 1, т. 2 и 3 Националният съвет за радио и телевизия да разпорежи "временно спиране" разпространението на определено периодично предаване (т. 2) или разпространението на програмите на радио- или телевизионната организация противоречи на чл. 40, ал. 2 от Конституцията. Основният закон предоставя единствено на съдебната власт правото да спира и конфискува носител на информация, и то само при определени, изчерпателно изброени в Конституцията условия. Като акт, който преняства свободното изразяване и разпространение на мнение, "временното спиране" е пряка проява на цензура и е несъвместимо със свободата на медиите и конституционната забрана на цензурата.

Според ал. 2 на чл. 89 "временното спиране" може да бъде за срок от 1 до 6 месеца. Дори когато по Конституция е допустимо спиране, то неговият срок е ограничен до 24 часа, след което спирането преустановява действието си, ако не последва конфискация (чл. 40, ал. 2, изр. второ).

3. Разпоредби, свързани с правото на разпространение на програми и финансирането на електронните медии, които установяват различни правни условия в зависимост от формата на собственост

Като допуска намесата на държавата при разпределяне на радиочестотния спектър, Конституцията в същото време я задължава по законодателен път да осигури такива условия, при които електронните медии не само да информират обществеността, но и да служат като средство за осъществяване на критична дискусия върху дейността на държавните органи. Ето защо системата на разпределение на ефира между публични, частни, национални, регионални и локални медии трябва да се основава на точно определени критерии и да изключва произволни решения.

Конституционният съд е приел, че намесата на държавата по отношение на средствата за масова информация е допустима само тогава, когато това се налага от юридически, финансови, технически и технологични причини. При разпределението на радиочестотния спектър намесата на държавата е наложителна поради суверенните ѝ права върху него (чл. 18, ал. 3 от Конституцията) и поради факта, че с оглед на достигнатото техническо равнище радиочестотният спектър представлява все още "ограничен ресурс". Това налага и установяването на някои допълнителни изисквания по законодателен път спрямо ефирните електронни медии.

Законът за радиото и телевизията въвежда еднакъв правен режим за ефирните и неефирни (по жичен път или чрез кабелен способ) медии. При кабелните електронни медии обаче, както и по отношение на печатните, не съществува "ограничен ресурс" или суверенни права на държавата. По отношение на тях евентуалните претенции от страна на държавата за някаква намеса могат да бъдат свързани единствено с необходими технически условия при изграждането на кабелните мрежи.

Ето защо еднаквите изисквания и условия в закона (напр. чл. 4, чл. 5, чл. 22-25, чл. 34, чл. 40-43, чл. 72-74, чл. 78-80) по отношение на ефирните и кабелни електронни медии влизат в противоречие с чл. 40, ал. 1 от Конституцията, като се допуска неоправдана намеса от страна на държавата по отношение на кабелните електронни медии.

Законът трябва да създава равни условия за конкуриране между различните субекти, които искат да разпространяват мнения чрез звук и образ, без да се въвеждат допълнителни ограничения освен предвидените в Конституцията. При преценката за конституционность трябва да се има предвид и член 18, ал. 4 от Конституцията, който не допуска установяването на държавен монопол върху разпръскването на радио- и телевизионни програми.

Раздел III на глава четвърта от Закона за радиото и телевизията дава възможност БНТ и БНР да се финансират от държавния бюджет, от постъпления от собствена стопанска дейност, вкл. и реклами, и от спонсорство и дарения (чл. 59). От конституционноправна гледна точка възникват два въпроса:

- Съответства ли на основния закон предвиденият начин на финансиране от държавния бюджет, който не изключва формите на въздействие от страна на държавата върху националните радио и телевизия.

- Различните начините на финансиране на държавните национални медии - БНР и БНТ (чл. 59), и другите радио- и телевизионни организации (глава пета) съответстват ли на чл. 19, ал. 2 от Конституцията, който изисква държавата да създаде еднакви правни условия за всички субекти, които осъществяват публична дейност, като предотвратява злоупотребата с монополно положение и не допуска нелоялна конкуренция. Всички електронни

медии — с изключение на публичноправните, чрез системата от данъци и такси и преразпределението на тези средства в държавния бюджет участват във финансирането на БНТ и БНР. Същевременно делът от националния ефир на БНТ и БНР (гарантиращ най-голяма зрителска и слушателска аудитория) поставя останалите радио- и телевизионни организации в неравноправни условия и по отношение на рекламния пазар, а рекламите са основен източник на финансиране за тези медии.

4. Разпоредби, които нарушават принципа на разделение на властите

Член 67 от Закона за радиото и телевизията урежда достъпа до ефира чрез БНТ и БНР на политически дейци и държавни служители. Загължителното осигуряване на достъп до националните медии в съответствие с Конституцията трябва да се базира на два принципа:

На първо място, този достъп трябва да бъде решен с оглед на изискванията за пълнота, плуралистичност и балансираност на мненията и правото на гражданите да получават пряко информация (от съответните органи или учреждения) по въпроси, които представляват за тях законен интерес.

На второ място, законодателното уреждане на този достъп изисква анализ на конституционните текстове за това, кои са основните власти в държавата в съгласие с провъзгласения в чл. 8 принцип на разделение на властите и какви са техните правомощия.

В тази връзка ал. 2 на чл. 69 противоречи на Конституцията, тъй като лишава от загължителен достъп третата основна власт — съдебната, а също и единствената институция, оправомощена да тълкува Конституцията и да контролира законодателната власт и президента — Конституционния съд. Разделението на властите и тяхната равнопоставеност изисква ако се приеме, че е безспорно необходимо те да имат загължителен достъп до ефира, то той да е гарантиран за всички основни власти.

5. Разпоредби, които нарушават други права, гарантирани от Конституцията

Конституцията допуска държавата чрез специален закон да уреди лицензионната система, която осигурява разпределението на ефира, както и съответен разрешителен режим спрямо неефирните електронни средства за информация. Осъществяването на определени условия (например притежаването на определени технически средства, осигурено финансиране, съответна програмна схема и др.), за да получи даден субект право да разпространява радио- или телевизионни програми, трябва да бъде в съответствие с чл. 40, ал. 1 и да изключва дискриминационни решения. Всеки субект, който осъществи тези условия, трябва да може да получи право да разпространява радио- или телевизионни програми. От първостепенно значение е и разпоредбата на чл. 39, ал. 1, която дава на "всеки" (и физически, и юридически лица) право да разпространява мнение. В противоречие с този принцип са разпоредбите на чл. 72, 73, 74, чл. 78, т. 5.

Конституцията в чл. 36, ал. 2 дава право на гражданите, за които българският език не е майчин, да ползват наред с българския и своя език. Член 54, ал. 1 от основния закон дава право на всеки да развива своята култура в съответствие с етническата си принадлежност. Тези права безспорно предполагат и разпространение на мнения, вкл. чрез електронните медии, на съответния език и в съответствие с етническата принадлежност. Възможността за това не трябва да бъде ограничена и поставена в зависимост от волята на определен орган, както предвижда чл. 22 от Закона за радиото и телевизията.

Въпреки че Конституцията изисква приемането на закон единствено по отношение на националните държавни електронни медии, безспорна е необходимостта да се регламентират чрез закон и някои обществени отношения, свързани с дейността на останалите електронни медии. Тази регламентация обаче трябва да съответства на конституционното разбиране за свободата на изразяване и разпространяване на мнение и свободата на средствата за масова информация, да гарантира организационна, структурна, редакционна и финансова независимост на електронните медии и да не надхвърля допустимата от Конституцията степен на намеса от страна на държавата.

ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКАТА:



(Желю Желев)