

**С Т А Н О В И Щ Е****на****Българската Национална Телевизия****по****конституционно дело No. 19/1995 г.**

## Съдържание:

I. Въведение - основни тези

II. Кратък преглед на историята на правното регламентиране на радиото и телевизията в България

1. Електронни медии и изпълнителна власт
2. Решение на Деветото Народно събрание от 6. март 1990 г.

III. Решението на Великото Народно събрание от 22. декември 1990 г. в светлината на конституционните принципи и норми

1. Правна природа на решенията на НС
  - а) проблеми на нормотворчеството
  - б) решението на НС като правен акт
  - в) решението на ВНС от 22.12.1990 г. в практиката на Конституционния съд
2. Общи принципи на Решението на ВНС от 22.12.1990 г.
  - а) приложно поле
  - б) БНР и БНТ като институции
  - в) задача на БНР и БНТ
  - г) автономия
3. Държавен надзор над БНР и БНТ и неговата конституционносъобразност
  - 3.1. Парламентарен надзор
  - 3.2. Правомощия на Комисията по телевизия, радио и БТА на Народното събрание
    - а) правомощия по отношение на подготвителната законодателна дейност
    - б) правомощия по кадрови въпроси
      - избор на генерални директори
      - утвърждаване на колективни органи за ръководство
    - в) правомощия във връзка с приемане структурата и правилниците на БНР и БНТ
    - г) надзор над програмите
    - д) правомощия по текущ контрол
    - е) правомощия по отношение на финансирането на БНР и БНТ
    - ж) право на достъп до ефир
4. Обобщение

IV. Свобода на радиото и телевизията. Догматика на чл. 40, ал. 1 и връзката му с чл. 39, ал. 1 и чл. 41, ал. 1 КонстРБ.

1. Функция на радиото и телевизията
2. Обхват на закрилата на свободата на електронните медии

- а) свобода от държавна намеса
- б) област на специална закрила
- 3. Изисквания към организацията на радиото и телевизията
  - а) Върховният съд на САЩ и свободата на мненията
  - б) практиката на Федералния Конституционен съд на Германия
- 4. Обобщение

#### V. Конституцията и правото на достъп до ефир

- 1. Общи принципи на правото на достъп до ефир
  - а) право на достъп до ефир по време на предизборни кампании
  - б) разгласяване на неотложни информации
  - в) предавания на "трети лица"
- 2. Достъп до ефир на представители на държавната власт и на парламентарни сили в светлината на чл. 39, ал. 1 КонстРБ

#### VI. Заключение

## I. Въведение - основни тези

Конституционно дело No. 19 от 1995 год. образувано по искане на Главния прокурор на Република България поставя на дневен ред въпроси, които по своя характер нямат прецедент в новата и най-новата политическа и правна история на нашата страна. За пръв път авторитетен орган по тълкуване на Конституцията ще трябва да се произнесе върху съдържанието на текстове от Основния закон, касаещи свободата на словото и средствата за масова информация. За да отговори на поставените към него от Главния прокурор въпроси, Конституционният съд ще трябва да се произнесе пряко или косвено върху проблеми, които далеч надхвърлят рамките на конкретното искане.

1. Високият съд ще трябва да даде тълкуване на чл. 40, ал. 1 от Конституцията, гарантиращ свободата на средствата за масова информация, включително радиото и телевизията. От огромна практическа важност би било становището на Съда дали нормата на чл. 40, ал. 1 гарантира едно субективно право на медиите, или тази норма съдържа обективно-правни компоненти. Приемането на становище в подкрепа на първото, би означавало, че чл. 40, ал. 1 би установило за медиите едно "отбранително право" срещу всички останали лица, включително и държавата и би означавало на практика, отхвърляне на правото на държавата да регламентира каквито и да е аспекти от тяхната дейност или да въвежда някакви ограничения, извън изрично посочените в Конституцията. Откриването на обективно-правен компонент в текста на чл. 40, ал. 1 би дало право на законодателя да урежда по законов път работата на медиите, и то не само на радиото и телевизията.

2. Едно признаване на регулативни правомощия на държавната власт в сферата на медиите неминуемо би поставило въпроса за обема на тези правомощия. Тук, може би, почитаемият Конституционен съд ще намери за уместно да разгледа и интерпретира нормата на чл. 40, ал. 1 от Конституцията с оглед на систематическото и място, т.е. в контекста на съседните ѝ норми на чл. 39, ал. 1 и чл. 41, ал. 1. Доколкото тези две норми установяват гаранциите за упражняването на субективните права на гражданите: свобода на разпространяване на мнения чрез всички средства и свобода на разпространяване на информации, то, очевидно е, че би следвало по отношение на организацията на електронните медии да бъдат установени изисквания, така щото гражданите да могат да упражняват споменатите си конституционни права чрез тях.

3. В тази връзка Конституционният съд може би ще поиска да диференцира задълженията, които нормата на чл. 40, ал. 1 поражда за електронните медии, по отношение на държавните БНР и БНТ от една страна, и на частните - от друга. Аргумент за такава диференциация

следва да бъде изведен от нормите на посочените три последователни члена.

4. Дори и да се въздържи от пространни разсъждения в тази посока, почитаемият Съд неминуемо ще даде косвен отговор на въпроса: докъде се простират правомощията на държавната власт спрямо медиите. Независимите медици са един от крайъгълните камъни на демократичното общество. От друга страна, обаче те действат в един определен държавно-правен контекст. От разсъжденията на Съда в тази плоскост ще може да се направи извод, доколко той би съзрял в конституционните норми една покана към държавата да се оттегли от тази сфера и да предостави нейното регламентиране на свободните сили на самоорганизиращото се гражданско общество - процес, в който държавните власти имат задължението да създадат единствено подходящи рамкови условия, или доколко той би приел, че Конституцията, напротив, допуска съществуването на държавни електронни медици. Във втория случай, очевидно е, че Съдът ще трябва да определи индиректно и параметрите на компетенциите на отделните власти по отношение на ръководството на тези медици.

5. В крайна сметка, от разсъжденията на Съда по конкретно поставения проблем ще стане видно, дали духът на Конституцията ще бъде схванат като либерален или ще надделеят виждания за интерпретация на нейните текстове в един - да го наречем, патерналистичен дух. Иначе казано, интерпретацията на точно тези текстове от Конституцията, ще постави акцента върху дихотомията държава - общество. Балансът, който Конституционният съд ще намери между тях ще представлява по същество отговор на въпроса: какво ние разбираме под термина "свобода" изобщо?

Прочее, Конституционният съд ще поеме една изключителна отговорност. Неговото решение и мотивите към него не просто ще влязат в учебниците по конституционно право; те ще имат сериозни последици върху цялата обществено-политическа мисъл у нас, както и по отношение на самоопределението ни като общество. Съзнавайки тази отговорност, Българската Национална Телевизия предлага на вниманието на почитаемия Конституционен съд някои виждания по конкретното дело, които навярно биха подпомогнали Съдиите при техните разсъждения.

1. Първият въпрос, който може би ще коментира Съдът, ще бъде въпроса за допустимостта норми от такъв характер, каквито са нормите на Временния статут на БНТ и БНР да бъдат приемани с правния акт: "Решение на Народното събрание". Макар и нашата правна теория да е пестелива по въпроса за това, кои норми се установяват със закон, и кои с друг нормативен акт, тя все пак намира, че Решенията на НС по начало са ненормативни актове. Може би това е поводът Конституционният съд да се произнесе авторитетно изобщо по въпроса за това, кои норми се приемат задължително със закони.

2. За това, дали правомощията на парламентарната Комисия по телевизия, радио и БТА са в нарушение на чл. 79, ал. 2 от Конституцията сигурно биха могли да се водят спорове; по-важен е въпросът би ли могло Народното представителство само да упражнява такива правомощия.

3. Тук правата на парламента - дали, съгласно сега действащата уредба, упражнявани чрез Комисията или самостоятелно - би следвало да се разделят на две групи:

а) права, чието упражняване от НС би предизвикало опасения за конфликт с нормите на Основния закон. Това са правата по абз. 8, букви "в" и "г" от Временния статут на БНР и БНТ, чието упражняване от НС вероятно би противоречало на чл. 68 във връзка с чл. 8 от Конституцията.

б) права, които биха могли да бъдат упражнявани от НС, ако Конституционният съд прецени, че това не би противоречало на чл. 40, ал. 1 във връзка с чл. 39, ал. 1 и чл. 41, ал. 1 от Конституцията. Касае се за правомощията по абз. 8, буква "б", "г" и "е", както и по абз. 9 от Временния статут на БНР и БНТ. Към тази група спадат, между прочем и всички останали текстове на Временния статут и особено тези, формулиращи принципите на програмите.

Може да се обърне внимание, макар, че това едва ли е толкова важно, дали правомощието на Комисията съгл. абз. 12, изр. 2 от Временния статут не противоречи на чл. 77, ал. 1, т. 1 от Конституцията.

4. Колкото до въпроса, дали с разпоредбите на въпросното решение на ВНС не се нарушава чл. 8 от Конституцията, поради отказа от предоставяне на достъп до ефир за съдебната власт, то строго погледнато, такова нарушение е налице. По-съществен е може би въпроса, дали изобщо правото на достъп до ефир, установено в полза на държавните власти и политическите сили, представени в парламента, не влиза в конфликт с чл. 39, ал. 1 във връзка с чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

Това са основните въпроси, които Българската Национална Телевизия си позволява да постави в хода на конституционно дело No. 19/1995 г. Всеки от тях е развит подробно по-долу. БНТ не намира основание да се произнася по въпроса за допустимостта на такова дело с оглед на § 6 от Преходните и заключителни разпоредби на Конституцията, тъй като почитаемият съд вече е допуснал разглеждането на делото по същество. По същество са и съображенията на БНТ, изложени в текста на становището.

Доколкото подготвянето и излагането на едно такова становище пред Конституционния съд е в някакъв смисъл плод на научен труд, то и използваните методи са методите на строгото научно дирене, с изискуемите към него обективност и безпристрастност.

## **II. Кратък преглед на историята на правното регламентиране на радиото и телевизията в България**

Макар и въпросите, свързани с правното положение на електронните медии да придобиха остър и навремени драматичен характер едва през последните няколко години, кръгът правоотношения около радиото и телевизията в България имат своята повече или по-малко сполучлива, но във всеки случай любопитна уредба от самото начало на практическата дейност по радиоразпръскване изобщо.

Препоръчително би било, следователно, преди да се пристъпи към анализ на съществуващото към момента правно уреждане на статута, дейността и подчинеността на националните медии да се направи един кратък историческо-правен преглед. Един такъв поглед "назад" би дал възможност да се установят традициите и тенденциите на третиране на тази проблематика, да се установят недостатъците на досегашните уредби и да се разкрие логиката на подхода към уреждането на медийните правоотношения от правна гледна точка.

### **1. Електронни медии и изпълнителна власт**

Това, което се хвърля веднага на очи при прегледа на законодателството в областта на електронните медии в България е тясната връзка между тях и изпълнителната държавна власт и зависимостта им от нея.

Още първият Закон за радиото от 1927 год.<sup>1</sup>, давайки определение на радио, като: радиотелеграфия, радиотелефония и радиоразпръскване (радиодифузия)", обявява същото за монопол на държавата. Под термина радиоразпръскване - по-сетнешното разпространение на радиопрограми за непосредствено приемане от населението - законодателят е разбрал "говорима реч: беседи, сказки, конференции, уроци, музика и борсови сведения." Държавният монопол върху радиото е бил схващан като монопол върху експлоатацията на радиопредавателните станции. Законът от 1927 г. допуска обаче възможността, експлоатацията на радиостанция за нуждите на радиоразпръскването да бъде отстъпена на концесионер. Концесионерът е трябвало да бъде български гражданин, условията на самата концесия е трябвало да бъдат определени от Народното събрание. В разпоредбите на Закона за радиото от 1927 г. липсват каквито и да е изисквания по отношение на организацията на предприятията, които ще експлоатират радиодифузни станции, т.е. предприятията за производство на радиопрограми, нито по отношение

---

<sup>1</sup>Обн. ДВ. бр. 29/1927 г.

на съдържанието на програмите, което се отдава на липсата по онова време на представа за същността на радиото изобщо.<sup>2</sup>

Първата концесия за радио е била дадена на съюза "Родно радио", създаден от любители-ентузиасты през 1930 год. Аматорският характер на цялото начинание се е изразил и върху липсата на ясна организация и принципи на дейността на тази първа радиоорганизация у нас. Кое то, обаче, не е попречило още в тези ранни години да започне да се налага схващането на радиото като инструмент за пропаганда.<sup>3</sup>

Изключително интересна за изследователя е Наредбата-закон за радио от 1935 год., приета с VI. постановление на Министерския съвет от 17. януари с.г.<sup>4</sup> Наредбата-закон потвърждава държавния монопол върху радиото, вкл. радиоразпръскването на програми (чл. 2, б. "г") и обявява, че такова радиоразпръскване може да се извършва само от държавни радиостанции. (чл. 10). Тази наредба, обаче, съдържа и първите черти на бъдещата организация на радиото като медия. Основните идеи на тази наредба са следните:

- в техническо отношение предавателите и всички студийни помещения и технически съоръжения, дотогава собственост на "Родно радио" се одържавяват и преминават в собственост на Министерството на съобщенията.

- радиопрограмите се финансират от такси за притежателите на радиоприемници и от реклами. Рекламните постъпления постъпват по сметка на Министерство на съобщенията. В случай на недостиг на средства, разликата се допълва със средства от държавния бюджет.

- в организационно отношение към всяка радиостанция се изграждат два органа: Ръководен радио-програмен съвет и Изпълнителен радио-програмен съвет (чл. 20). Ръководният радио-програмен съвет отговаря за съгласуване на радиопрограмите на всички радиостанции в страната и за изработване на обща национална програма. Той се състои от членовете на Изпълнителния радио-програмен съвет, 7 представители на държавни учреждения и 10 представители на културно-просветни организации. Службата на членовете е почетна и за нея те не получават възнаграждение. Решенията на ръководния програмен съвет се утвърждават от Министъра на съобщенията; радиопрограмите за

<sup>2</sup>срв. Димитров, В.: "История на радиото в България", т. I. София,- 1994, стр. 102

"...държавата нямаше ясна концепция за организацията на радиото..."

<sup>3</sup>Терминът "пропаганда" в случая не трябва да се схваща в някакъв определен идеологически смисъл. Тук се застъпва възгледа, че още пионерите на радиото у нас са схващали реципиентите (слушателите) като пасивни участници в комуникационния процес. Програмната политика на радиото се е формирала от ръководството на съюза "Родно радио", съобразно представата на членовете му за това "кое е полезно за народа". В този смисъл е и изказването на проф. А. Златаров: "Ние знаем какво могъщо средство за възпитание и култура е радиото. ... Радиото е в истинския смисъл на думата един народен университет." По наше мнение, този благороден просветителски уклон на пионерите, изхождащ грубо казано от идеята:"ние, просветените, ще се погрижим за въздигането на безпросветната маса", залага още в първите стъпки на радиото една опасна тенденция. Тя дава възможност на държавната власт по-късно да използва същите аргументи при установяването на контрол върху програмите.

<sup>4</sup>обн. ДВ. бр. 22 от 1935 г.



общо ползуване се одобряват и утвърждават от Главната дирекция на обществената обнова(чл. 29).

Изпълнителния радио-програмен съвет се състои от главния програмен уредник, началника на радиослужбата в София, началника на радио-разпръсквателната служба, един представител на Главна дирекция на обществената обнова и ръководителите на програмните отдели. Главният програмен уредник се назначава от Министър-председателя, по предложение на Министъра на съобщенията(чл. 26).

Изпълнителните радио-програмни съвети са отговорни за "научно-образователния, възпитателния, културния, стопанския и развлекателен характер на програмата" (чл. 27). Министърът на съобщенията може да забрани всяко мероприятие, препоръчано от двата съвета. Той може да участва и във всяко заседание на съветите (чл. 28, ал. 2).

Регламентът за дейност на радиото, установен с Наредбата-закон от 1935 год. е интересен поради няколко причини. На първо място, в нея ясно е заявено, че радиото е дейност, попадаща изцяло в периметъра на компетенции на изпълнителната власт. Разпространяването на радиопрограми се схваща като държавна задача; финансирането на тази дейност, обаче, е поставено в тежест на гражданите. Формулирането на програмната политика и изработването на програмните схеми е предоставено на орган, в чийто състав са включени културтрегери; техният брой от една страна е по-малък от броя на представителите на държавата, а от друга страна тяхната дейност подлежи на одобрение от Главната дирекция на обществената обнова, а всяко тяхно решение може да бъде отменено от Министъра на съобщенията. Главният програмен уредник е висш държавен служител, служителите на радиото са включени в щата на Министерството на съобщенията (чл. 26, ал. 4).

Интересна е Наредбата-закон и поради това, че възприетата от нея логика на организация на радио-дейността в по-голяма или по-малка степен се запазва и доразвива в последващите правни уредби, вкл. и след девети септември 1944 г. Така например, съгл. Закон за радио от 1948 год.<sup>5</sup> монополът върху радиото е запазен в полза на държавата; службата по радиоразпръскване преминава на подчинение на Комитета за култура. В последвалите години мястото на радиото, а по-късно и на телевизията като държавни организации често се мени в рамките на системата на административните органи, за да намери своята най-трайна организационна форма като Комитет за телевизия и радио към Министерския съвет. Т.е. в административно-правно отношение радиото и телевизията винаги са били в структурата на изпълнителната власт; тяхната програмна политика е била

---

<sup>5</sup>обн. ДВ. бр. 79/1948 г.

формулирана и контролирана от висшите недържавни идеологически звена.<sup>6</sup>

## 2. Решение на Деветото НС от 6. март 1990

В хода на бурните политически промени след 10. ноември 1989 беше поставен въпросът за промяна на статута на Българското радио и Българската телевизия. Деветото Народно събрание с Решение от 8. февруари 1990<sup>7</sup> създаде Парламентарна комисия, която да подготви предложение за статута на Комитета за телевизия и радио. На 6. март 1990 Народното събрание приема Решение за основните положения на статута на Българската телевизия и Българското радио.<sup>8</sup>

С това решение Комитетът за телевизия и радио, като орган на Министерския съвет, се трансформира в "два самостоятелни и равностойни института с общонационален и наднартийен характер - Българска телевизия и Българско радио". От формално-правна гледна точка това решение, като акт на Народното събрание е от кръга ненормативни решения, с които НС упражнява компетенциите си по създаване и закриване на изпълнителни органи. С изключение на първия си абзац, обаче, в по-нататъшния си текст решението от 6. март 1990 има изцяло нормативен характер, доколкото създава редица норми, касаещи правния регламент на дейността и организацията на БР и БТ, вече като самостоятелни организации. Всъщност, първият проблем, който се отразява и на по-сетнешното регламентиране на тази материя, възниква от обстоятелството, че Деветото Народно събрание, извеждайки Българската телевизия и Българското радио от структурата на изпълнителната власт, не дефинира ясно техния статут. Такава дефиниция, между впрочем би могла да бъде дадена само със закон, приемането на какъвто по онова време би било затруднено от политическия климат. Нормативната част от решението на НС от 6. март 1990 е акт на компромис, за жалост със сериозни последици.

Съгл. абз. 2 на това решение БТ и БР в своята дейност "изразяват върховните цели и приоритети на обществото и държавата". Задължението БТ и БР да се съобразяват с "целите на държавата" намира организационен израз, като председателите на БТ и БР се избират от Народното събрание по предложение на Министър-председателя. Общественият характер на програмите пък трябва да се гарантира от "парламентарно-обществена комисия", съставена от 8 народни представители и 7 изтъкнати личности-представители на

---

<sup>6</sup>Вж. меродавните "Мероприятия за по-нататъшното развитие на Българското радио и телевизия", утвърдени от Политбюро на ЦК на БКП с протокол No. 360 от 22. 12.1964 г., публикувани в сб. "БКП и културата", Партиздат, София,- 1975 г.

<sup>7</sup>Обн. ДВ. бр. 14/1990 г.

<sup>8</sup>Обн. ДВ. бр. 22/1990 г.

обществения, стопанския и културния живот на страната. Основните правомощия на тази комисия са по отношение на програмите на БТ и БР. Така например тя: "утвърждава основните тенденции и насоки за дейността на радиото и телевизията; одобрява пропорциите в програмното време между националната и чуждата програма, обема на политико - информационните, културните, образователните, спортните, развлекателните, рекламните и други програми, в рамките на цялостното програмно време; утвърждава основния характер на рубриките и програмите и следи той да не се променя произволно". Освен това парламентарно-обществената комисия проучва и следи реакцията на аудиторията, за да се ориентира дали основните насоки се спазват.

Наред с правомощията по отношение на програмата, обаче, на парламентарно-обществената комисия са отредени и правомощия по отношение на управлението на БТ и БР: одобряване на структурата и правилника на двата института и утвърждаване на председателството им. Очевидно е намерението на законодателите от Деветото Народно събрание да придадат една по-голяма представителност на управлението на БТ и БР. Извеждането на двете институции от опека на изпълнителната власт е стъпка в правилна посока; подчиняването им обаче на законодателното тяло и произтичащата от това подчинение необходимост именно парламента, макар и в лицето на една смесена комисия, да се занимава с типично управленски въпроси, като назначаване на ръководни органи и приемане на структури на тези организации поставя въпроса за съотношението между цел и средства. Т.е. целта - репрезентативност и публичност на дейността по управление на БТ и БР, се постига чрез едно спорно средство - натоварване на Народното събрание с управленски функции, които влизат в противоречие с основната му конституционна задача.

Въпреки безспорните достойнства на това решение от 6. март 1990, от което най-забележителното е институционализирането на правото на опровержение на засегнати от предаванията лица, то дава една определена спорна насока на организация на надзора над БТ и БР и залага противоречията, които се пренасят по-късно в текста на Решението на ВНС от 22.12.1990 г.

### **III. Решението на ВНС от 22.12.1990 в светлината на конституционните принципи и норми**

#### **1. Правна природа на решенията на НС**

Съгласно чл. 79, ал. 1 от Конституцията на Народна Република България от 1971 год. "Народното събрание приема закони, решения, декларации и обръщения".<sup>9</sup> Тази разпоредба се запази и в новата Конституция на Република България от 1991 год. - чл. 86, ал. 1.<sup>10</sup>

#### **а) Проблеми на нормотворчеството**

Българският правопорядък, и в съгласие с него и правната доктрина са възприели напълно естествено йерархията на нормативните актове - от Конституцията през законите, постановленията, наредбите, инструкции и заповеди - и в този смисъл акцентират примата на Конституцията пред следващите я нормативни актове. Не е достатъчно изяснен обаче въпросът, кога една група правоотношения следва да бъдат уредени именно със закон и кога със друг нормативен акт.<sup>11</sup> Законът за нормативните актове от 29.03.1973<sup>12</sup> оставя този въпрос, съзнателно или не, открит. Доктрината възприема, че "нормативен акт" (за разлика от индивидуалният или административен акт) е една абстрактно-принципна регламентация на човешко поведение, но тя не свързва това класическо материално законово определение с изискването, щото регламентирането на такъв тип отношения да бъде предоставено изключително на народното представителство.

В порядъка на изключението чл. 4 ЗНА нарежда издаването на кодекси, с които се уреждат обществени отношения, предмет на цял клон на правната система или особено важен негов дял. Член 3 ЗНА пък посочва, че в материята до която се отнася, законът трябва да уреди всички основни обществени отношения, докато второстепенните въпроси от тази материя могат да се предоставят на подзаконов акт.

Тук косвено се съдържа идеята на "презумпцията за закон" (Gesetzesvorbehalt). Конкретни изисквания за издаване на закони се съдържат и в редица текстове на самата нова Конституция, макар, че що се касае до радиото и телевизията самата тя в пар. 6 на Преходните и заключителни разпоредби говори, строго погледнато не за "закон", а за "нова законодателна уредба", която формулировка би

<sup>9</sup>Вж. Конституция на Народна Република България, обн. ДВ. бр. 39/18. май 1971 г.

<sup>10</sup>Вж. Конституция на Република България, обн. ДВ. бр. 56/13 юли 1991 г.

<sup>11</sup>подробно критика по този въпрос у Otto Luchterhandt, Regierungssystem в "Bulgarien. Handbuch", München 1990

<sup>12</sup>обн. ДВ. бр. 27/1973

могла да даде основание за отклоняване от споменатата "презумпция за закон".

### **б) Решението на Народното събрание като правен акт.**

Както е известно, един от основополагащите принципи на държавно-правната теория до 1989 г. беше принципа за единството на властта.<sup>13</sup> Конституцията от 1971 год. прокламираше същия в чл. 5 "Принципи на политическата система". Този принцип намираще своя най-силен израз в компетенциите на Народното събрание. Член 67 на Конституцията от 1971 гласеше: "Народното събрание съединява законодателната и изпълнителната дейност на държавата и осъществява върховен контрол." Т.е. наред със законодателната, Народното събрание притежаваше и ексекютивна и контролна компетенции. Резултатът от тази концепция беше формалното поставяне на Парламента над всички останали органи.<sup>14</sup>

В рамките на концепцията, решенията, като актове на Народното събрание представляват, съгласно господстващата до 1991 год. правна доктрина, един израз именно на компетенциите на Парламента по ръководство и контрол.<sup>15</sup> По своята правна природа, те по начало не са нормативни актове. Поради това те **не са източници на правото**, а правни актове, съдържащи конкретни или персонафицирани разпоредби. Ненормативните актове на Народното събрание се класифицират както следва:

- 1) решения по повод образуването на органи на изпълнителната власт;
- 2) решения по повод упражняването на върховния контрол;
- 3) решения по повод създаването на вътрешнопарламентарни органи и други въпроси от вътрешната организация на НС.

По-голямата част от решенията имат конститутивен характер: те касаят създаването и промените в държавните органи - в Министерския съвет, Върховния съд, избирането и освобождаването на Главния прокурор, както и във връзка със създаването на вътрешните органи на Парламента. По принцип и преди се смяташе, че Народното събрание няма право да упражнява функции по оперативно управление.<sup>16</sup> В областта на ексекютивата компетенциите на Народното събрание не надхвърляха и не могат да надхвърлят създаването на висшите държавни органи и общото политическо ръководство на тяхната дейност. Тези компетенции резултират в приемането на ненормативни актове, които имат за цел уреждането на определени индивидуални отношения. В този смисъл изготвяните решения намират своето

<sup>13</sup>подробно при Спасов, Б./Желев, А.: "Държавно право на Република България", София, 1979, стр.92 сл.

<sup>14</sup>нак там

<sup>15</sup>вж. Стойчев, Ст.: "Актове на Народното събрание", София; Наука и изкуство, 1974, стр. 102 сл.

<sup>16</sup>нак там, също и при Спасов/Желев, стр. 113

правно основание в Конституцията и Правилника за работа на Народното събрание и са актове на правоприлагане.

Споменатите конститутивни решения, като ненормативни актове, не създават никакви нови общи права и задължения.

В редки случаи, забелязани от доктрината до 1991, Народното събрание е приемало решения с нормативен характер. Този тип решения са били критикувани още тогава и се е подчертавало, че решенията трябва да се запазят като ненормативни актове на Парламента.<sup>17</sup>

В процеса на упражняване на езекутивната власт, Народното събрание, пак според теорията, приема наред с "изпълнителните" и "разпоредителни" решения, които в правната литература до 1989 са посочвани като типичен пример на нормативни решения. Разпоредителни решения са били приемани с оглед на упражняване на контролните компетенции на Народното събрание; на основата на оценка на дейността на контролираните от него органи Народното събрание може да им отправи задължителни препоръки за подобряване на дейността им или да издаде други предписания, които имат нормативен характер. В кои конкретно случаи Народното събрание може да приема нормативни решения, т.е. кои точно обществени отношения то може да урежда с решение, а не със закон е въпрос, на който доктрината не дава отговор. Общо взето прави впечатление, че делението на решенията на "нормативни" и "ненормативни" се предприема на базата на тяхното конкретно съдържание, т.е. на базата на анализа на "свършения факт".

Изводът, който може да се направи дотук е, че по начало **правната доктрина у нас не е изработила предварителен критерий за това кои групи обществени отношения могат да се уреждат само със закон, но затова пък е наясно, че "нормативните" решения са израз на принципа на единство на властта и като такива са били оспорвани дори и в условията на действие на старата Конституция.**

## **в) Решението на ВНС от 22.12.1990 в практиката на Конституционния съд**

В светлината на казаното за правната природа на решенията на Парламента по принцип от огромно значение за настоящия анализ е въпросът за правната природа конкретно на Решението на ВНС от 22.12.1991 г. Българската правна книжнина досега не е отделила нито ред на това решение. Съвсем между другото, обаче, въпросът за мястото на това решение в системата на правните актове у нас е

---

<sup>17</sup>Стойчев, стр. 109

получил отговор в Решение на Конституционния съд No. 3 от 30. декември 1991 г. по к. г. 17 от 1991 г.<sup>18</sup>

С това свое решение Конституционният съд на Република България трябваше да се произнесе по конституционността на освобождаването на Директора на БНТ, г-н Огнян Сапарев от 36-ото Народно събрание.<sup>19</sup> Съдът потвърди решението на НС, с което се освобождава Директора на БНТ, но не намери основание да се произнесе върху самото Решение за приемане на основни положения на временен статут ... от 22.12.1990. В мотивите към това свое решение, обаче Конституционният съд приема, че Основните положения на Временния статут на Българската телевизия и Българското радио са **"подзаконов нормативен акт, приет с решение на Народното събрание"**.

Това твърдение на Конституционния съд конфронтира изследователя на българското право с един факт, чиято интерпретация се натъква на съществени препятствия. Както вече беше споменато, нормативните решения на Народното събрание се приемат за израз на "неговите разпоредителни правомощия" и са пример за последователното провеждане на принципа на единство на властта. В случая сме изправени пред въпроса, дали Конституционният съд в своето решение No. 3 по к.г. 17/1991 мълчаливо приема, че Народното събрание може да притежава подобни изпълнително-разпоредителни правомощия.

Действително, Решението на ВНС от 22.12.1990 е прието преди влизането в сила на новата Конституция на Република България. Великото Народно Събрание работеше в условията на действие на разпоредбите на Конституцията от 1971 год, но съгласно измененията на тази Конституция, направени от Деветото Народно събрание на 3. април 1990, член 5 на същата бе редактиран съществено и придоби изрза: "Основни принципи, върху които се изгражда и действа политическата система на обществото са: ... разделението на законодателната, изпълнителната и съдебната власт."<sup>20</sup> Това означава в прав текст, че *за разлика от народните представителства до 1989 год. Великото народно събрание дори и формално нямаше право да се възприема като "работеща корпорация", съчетаваща властите и да извършва каквито и да е изпълнително-разпоредителни действия.* С приемането на Решението от 22.12.1990 ВНС издава един правен акт с цел уреждане на обществени отношения, които с такъв акт не могат да бъдат уредени; акт подзаконов и с "нормативен" характер - нещо, което ВНС няма правомощие да извършва по смисъла на изменението на чл. 5 от Конституцията от 1971.

<sup>18</sup>Конституционен съд, Решение No. 3 от 30. декември 1991 г. по конституционно дело No. 17 от 1991 г., ДВ. бр. 4/1992 г.

<sup>19</sup>ДВ. бр.47 от 1991 г.

<sup>20</sup>Вж. § 5 на Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Народна република България, ДВ. бр. 29 от 1990 г.

В споменатото решение No.3 по к.г. 17/1991, Конституционният съд се задоволява да констатира в духа на регистрирането на свършените факти, че с Решението на ВНС от 22.12.1990 се приема Временен статут, имащ "нормативен характер"; той не отива обаче една крачка по-нататък за да каже **дали "нормативните решения"** - защото на практика това е едно нормативно решение - **като такива са конституционносъобразни** и дали самият факт на приемането на такива нормативни решения не е вече само по себе си нарушение на основния принцип на разделение на властите. Разбира се, Конституционният съд в споменатото решение се позовава на чл. 149 т.2 от Конституцията от 1991 г. и уточнява, че по к.г. 17/1991 г. той трябва да се произнесе за конституционносъобразността на решението на НС за освобождаване на Директора на БНТ Огнян Сапарев и намира, че с това конкретно решение нарушение на конституционна норма няма. Юристите, обаче, са в правото си да настояват Конституционният съд да се произнесе при възможност по въпроса, дали НС може да приема нормативни решения или евфемистичните "подзаконови нормативни актове, приемани с решения".

## 2. Общи принципи на Решението на ВНС от 22.12.1990

Решението на ВНС за приемане на Основни положения на временен статут на Българската телевизия и Българското радио от 22.12.1990 си поставя за цел в общо 14 абзаца<sup>21</sup> да формулира един минимум от разпоредби за дейността на тези национални медии. В текста на решението се хвърля на очи липсата на ясна систематизация; неговите разпоредби засягат предимно принципите на програмите и надзора над тези две медии.

### а) Приложно поле

Макар и от самия текст това да не става ясно, Временният статут регламентира **създаването, подготвянето и разпространението на радио и телевизионни програми** в национален обхват и касае изрично двете институции Българска телевизия и Българско радио. По-нататък Временният статут засяга косвено и дейността на регионалните радио и телевизионни центрове, които са

<sup>21</sup>Числото 14 е на базата на преброяване на действителните абзаци в текста на решението, без първото и последното изречение. В чуждестранни коментари на това решение се срещат варианти на броене в зависимост от логиката, която конкретният автор се е опитвал да открие в текстовете му. Срв. напр. Kleinwächter, W, in Rundfunkrecht in Osteuropa und den Republiken der ehemaligen Sowjetunion. Leipzig-Tampere, 1992; Bd. II. S. 14 ff.



поделения на централните институции и освен участието си в подготовката на националните програми изготвят и разпространяват собствени такива.<sup>22</sup>

### **б) БНР и БНТ като институции**

В първия абзац на Временния статут БНР и БНТ са определени като ... "институти". Дефиницирането на тяхното правно положение фактически е твърде трудна задача. След закриването на Комитета за телевизия и радио, в качеството му на орган на Министерския съвет за провеждане на държавната политика в областта на радиото и телевизията - *par excellence* изпълнителен орган, още в първото решение от 6. март 1990 Деветото Народно събрание ги определя като "институти".

Това лапидарното и от правна гледна точка нищо незначещо обозначение, използвано в двата временни статута след 1989 би могло да означава, че законодателят едва в началото на 1990 г. се е конфронтирал с проблема: ако БТ и БР не са изпълнителни органи, то какво са тогава? Отговорът на този въпрос е избягнат; остава обаче висящ проблема за правния статус на двете ведомства. Характерът на този статус би могъл да се изясни отново на базата на фактическото състояние.

### **в) Задача на БНР и БНТ**

Вторият проблем, който създава разпоредбата на абз. 1 на Временния статут е квалификацията "общонационални" за БНР и БНТ.

Това обозначение едва ли има някакво отношение към функционалните параметри на радиото и телевизията, а може да се интерпретира по-скоро като израз на желанието на депутатите от Деветото НС и от ВНС да декларират, че в бъдеще не бива да се допуска подчиняването на двете електронни медии едностранно на която и да е политическа сила. В Решението на Деветото НС, между прочем, изрично се подчертава техния нагпартиен характер, нещо, което се повтаря в абз. 4 на Решението на ВНС.

От многократните напомняния за "националния" характер на БНР и БНТ, както и от указанието за техните ангажименти към интересите на народа и целите на обществото (абз. 2), обаче, може да се приеме, че тук се касае за едно косвено указание за тяхната основна и главна задача, а именно: **основното обезпечаване на гражданите с радио и телевизионни програми.**

<sup>22</sup>срв. Правилник за дейността на БНТ от 16.09.1992

Понеже БНР и БНТ до момента притежават фактическия монопол за разпространяване на радио и телевизионни програми по наземен способ в национален обхват, то те следва да предлагат множество програми, които да удовлетворяват потребностите на най-широки кръгове от населението. "Основно обезпечаване" означава от гледна точка на отделните предавания, че те трябва да покриват един всеобхватен спектър на този вид продукция. Тук спадаат и предавания за малцинствата (политически и културни), както и предавания, насочени към масовия вкус, напр. развлекателни програми.

На практика БНР и БНТ гарантират чрез досегашната си програмна политика именно това "основно обезпечаване", като предлагат един пъстър пакет от предавания, включващ както претенциозни културни компоненти, така и образователни, информационни и развлекателни програми, предназначени както за маргинални културни общности, така и за масата от населението. Проблемът се крие в това, че "основно обезпечаване" е термин, който се въвежда тук за пръв път за нуждите на настоящото изложение и има доктринерен характер.<sup>23</sup> Дали БНР и БНТ действително носят задължението за "основно обезпечаване" на гражданите с радио и телевизионни програми и какъв е обема на това задължение е въпрос, на който отговор все още не е даден. БНР и БНТ както беше казано "интуитивно" се грижат за това обезпечаване; обвързаността им обаче е евентуално политическа и в никакъв случай правна. Извеждането на задължението за "основно обезпечаване" от "общонационалния" характер на медиите в този случай би могло да събуди основателни възражения, но сигурно си струва да се помисли върху една такава интерпретация, дори и с оглед на формулирането на задачата на двете медии. В противен случай би трябвало да се приеме, че термина "общонационални" е една политическа декларация, която няма никакво правно значение.

## г) Автономия

Съгласно разпоредбата на абз.1 изр.1 на Временния статут БНР и БНТ са **автономни** институти.

Тук се натъкваме на централния проблем на цялата правна уредба на БНР и БНТ, а и не само на нея: какво разбира законодателят под автономия на националните медии?

Понеже българската правна доктрина не е дала задоволителен отговор на този въпрос се налага да припомним до чужда теория.

---

<sup>23</sup>В западните медия-правни теории на този термин се придава решително нормативно значение. В немската правна теория се използва термина Grundversorgung, докато в англосаксонската правна система задължението за "основно обезпечаване" се извежда от по-общата функция на медиите в смисъла на public service. Срв.: Ricker, R.: Die Grundversorgung als Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: ZUM 7/1989, S. 331 ff. или Television and Radio in Britain, Foreign & Commonwealth Office No. 69/90

Съгласно авторитетното определение на Албрехт Хесе, правото на самоуправление (автономията) на институциите радио и телевизия възниква на първо място в рамките на функционалната им област и то когато става дума за това, как те трябва да осъществяват възложената им задача по основно обезпечаване на гражданите със своята специфична продукция. **В този смисъл когато се говори за "автономия" на радиото и телевизията, следва да се разбира правото на медиите да взимат самостоятелни решения по въпроси за:**

- програмната политика (програмна автономия);
- статута (автономия на вътрешния ред);
- организационната структура (автономия на вътрешната организация)
- кадрова политика (автономия по кадрови въпроси);
- финансова политика (автономия на финансирането).<sup>24</sup>

Повече или по-малко западните автори са единни, че това са крайъгълните камъни на самоуправлението на институциите радио и телевизия в рамките на предмета им на дейност.

Прокламираната в абз.1, изр.1 на Решението на ВНС от 22.12.1990 "автономия" на БНР и БНТ поражда сериозни въпросителни, особено ако тази нормативна повеля бъде разгледана в съпоставка с компетенциите на носителите на власт и особено с тези на Комисията за радио, телевизия и БТА на Народното събрание. В този, както и в други случаи законодателят е използвал понятия, които не са изяснени или тяхното съдържание е замъглено и дори превратно интерпретирано от социалистическата правна доктрина. Поради това се налага отговорът на въпроса, дали радиото и телевизията в България са автономни и какво значи "автономия" на български да се изведе от следващия анализ на държавния надзор над медиите.

### **3. Държавен надзор на БНР и БНТ и неговата конституционосъобразност**

#### **3.1. Парламентарен надзор**

Съгласно абз. 1, изр. 2 на Решението на ВНС дейността на двата института БНР и БНТ " се наблюдава директно от Беликото народно събрание чрез постоянната Комисия за телевизия и радио." С тази разпоредба се подчертава извеждането на радиото и телевизията от сферата на изпълнителната власт. Замисълът на законодателя очевидно е бил да осигури на медиите едно широко право на самоуправление и да постави тяхната дейност само под един мек парламентарен контрол, ограничаващ се до съблюдаване спазването на

<sup>24</sup>Hesse, Albrecht: Rundfunkrecht, -München: Vahlen, 1990. S. 93 ff.

принципите на програмата. При едни по-мащабни проучвания, може би биха могли да бъдат установени действителните съображения на авторите на проекта на Решението и мотивите, които са ги накарали да възприемат принципите, залегнали в сегашния му текст. Във всеки случай, дори и първоначалните виждания да са били ръководени от благородни помисли, то начинът по който в окончателния текст са формулирани правомощията на Парламентарната комисия поставя въпроса, дали сме изправени само пред злоупотреба с термини, или пред нещо друго.

### **3.2. Компетенции на Постоянната комисия за радио, телевизия и БТА на Народното събрание**

Постоянната комисия се състои от 23 члена, които представляват пропорционално парламентарните сили. Председателят на Комисията е представител на политическата сила, имаща мнозинството от местата в Парламента.

Съгласно чл. 79, ал. 2 постоянните комисии "подпомагат дейността на Народното събрание и упражняват от негово име парламентарен контрол." За жалост няма конкретен текст в Конституцията или друг нормативен акт, който да определя параметрите и същността на този контрол. Съгласно чл. 24, ал. 1 на Правилника за дейността на Народното събрание, парламентарните комисии са помощни органи на парламента и имат правото да "разглеждат законопроекти и проекти за решения, декларации и обръщения, разпределени им от председателя на Народното събрание, изготвят доклади, правят предложения и вземат становища по тях."<sup>25</sup> Понеже тази е единствената изрично делегирана на постоянните комисии компетенция, може да се направи извода, че тези комисии се разглеждат по принцип само като помощни органи, които подпомагат НС в неговата законодателна дейност. Т.е. в Правилника за дейността си Народното събрание също не е дало дефиниция на парламентарния контрол, осъществяван от комисииите към него. С разглежданото Решение на ВНС, обаче, на Комисията по радио и телевизия бяха придадени задачи и отредени правомощия, които не са типични за никоя друга комисия.

#### **а) правомощия по отношение на подготвителната законодателна дейност**

Абз. 8, т.1 на Решението на ВНС гласи: "(Постоянната комисия) подготвя и внася във ВНС законопроекти и решения, свързани с работата на телевизията и радиото."

<sup>25</sup>Вж. Правилник за организацията и дейността на Народното събрание, обн. ДВ. бр. 105/1991 г. многократно изменян и допълван.

Този текст може да се възприеме като една конкретизация на генералните разпоредби на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, визиращи правомощията на комисииите и не поражда проблем от формална гледна точка.

Може да се съжалева, че през четирите години на своето съществуване Комисииите по телевизия, радио и БТА не можаха да се обединят около една определена "философия на закона" и да изработят и предложат за приемане такъв. Нещо, което би направило сегашната дискусия безпредметна.

## **б) правомощия по кадрови въпроси**

### **- избор на Генерални директори**

"(Комисията) предлага на Великото народно събрание кандидатури за генерални директори на БНР и БНТ", гласи т.2 на абз. 8 на Решението, която е във пряка връзка с абз. 9: "Генералните директори на БНР и БНТ се избират и освобождават по предложение на комисията."

Въпросът за конституционностъобразността на това правомощие на комисията е изключително сложен. По начало правото на Народното събрание за избор и освобождаване на ръководителите на двете медии произтича именно от Решението. Такова право на НС не се съдържа в Конституцията или друг законов акт. **Въпросът дали НС е органа, който трябва да избира генералните директори на БНТ и БНТ може да получи отговор, едва след като се изясни принципното съдържание на чл. 40, ал. 1 от Конституцията, гарантиращ свободата на средствата за масова информация.** По начало възприемането на идеята, че народното представителство трябва да бъде снабдено с правото да избира ръководителите на националните медии може да бъде подкрепено, но така или иначе въпросът какви са тези медии остава висещ. Ако се възприеме разбирането за пълна автономия и "отделяне на електронните медии от държавата", то това би следвало да означава, че никой държавен орган няма право да решава съществени въпроси от тяхната дейност, включително и този за избора на ръководствата им. Ако обаче Конституционният съд не би бил готов да отиде до такъв "краен" вариант, и потвърди правото на НС да извършва този избор, то очевидно едно такова право на Парламента би могло да бъде аргументирано с разпоредбата на чл. 84, т.8 на Конституцията, разбира се след приемането на съответен закон, в който това право да бъде ясно фиксирано.

Тук обаче възниква въпроса за характера на органите, чиито ръководители се избират пряко от НС по силата на посочената конституционна норма. Може да се приеме, че тези институции са

органи на управление в най-широк смисъл. Систематичното място на т.8 на чл. 84 от Конституцията следва уреждането на правомощията на НС по отношение избора на висшия изпълнителен орган и промените в системата на изпълнителната власт. Очевидно т. 8 визира именно такива органи на управление, чиито ръководители, обаче, с оглед на спецификата на дейността им не могат да бъдат назначавани от Министерския съвет и следва да запазят една относителна самостоятелност само по отношение на екзекутивата. Следователно, ако се приеме, че - след приемането на закона - НС ще запази компетенциите си по отношение избора на генералните директори на БНР и БНТ, то това би означавало, че двете медии са институции, натоварени с определени управленски правомощия и са органи за провеждане на някаква политика (по презумпция от компетенциите на БНБанка да формулира и провежда паричната политика). Такава една постановка обаче, би влязла в конфликт с прокламираната свобода на медиите в чл. 40, ал. 1 Конст. Все пак, никъде Конституцията не прокламира свободата на БНБанка, например.

*Прочее, въпросът, дали правомощието на Комисията на НС да предлага кандидатури на генерални директори на БНР и БНТ, които да бъдат приети от пленума на НС, е конституционносъобразно или не, произтича от отговора на въпроса, дали чл. 40, ал. 1 Конст. позволява на НС да се занимава с кадровите въпроси на националните медии.*

#### **- утвърждаване на колективните органи за ръководство**

Наред с правомощието си по посочване на кандидатури за поста генерален директор на медиите, Комисията на НС има право, съгл. т.4 на абз. 8 на Решението на ВНС по предложение на генералните директори да "утвърждава колективните органи за ръководство на двата института".

Тази нормативна постановка очевидно е един прецедент в най-новата българска политическа и правна история. Народните представителства през целия период на парламентаризъм в нашата страна, освен абсолютно легитимното си правомощие да създават висшите изпълнителни органи на властта и да избират техните ръководители, никога не са разполагали с право да вземат решения по кадрови въпроси на отделните управленски равнища на тези органи.

В нашия случай обаче дори не става дума за правомощие на Народното събрание, а за такова на една негова комисия, създадена единствено с цел да подпомага законодателната му дейност. По начало би била спорна възможността самият Парламент да се занимава с избирането на членове на второстепенни управленски звена в рамките на което и да е ведомство. **Обстоятелството, че дори не Парламента, а един негов помощен орган "утвърждава" щата на**

такива второстепенни звена, дава основание отговорът на въпроса как това е възможно да се търси извън границите на правната доктрина.<sup>26</sup>

Тук въобще не бива да се отделя внимание на въпроса, какви са тези "колективни органи на ръководство" на институции, които по своя фактически характер са ведомства, чието ръководство се осъществява еднолично от ръководителя им.

С две думи, въпросът за конституционносъобразността на абз. 8 т. 4 от Решението на ВНС от 22.12.1990 може да бъде сериозно дискутиран.

### **в) Правомощия по отношение на структурата и правилника**

Комисията "одобрява структурата и правилника за дейността на двата института", гласи т. 3 на абз. 8 на Решението, от което следва, че БНР и БНТ са лишени от прокламираната автономия по отношение на вътрешната си организация и ред.

Най-общо тук биха могли да се изкажат същите съображения, които бяха изтъкнати по предходния пункт. **Доколкото "одобряването" на структури и правилници на ведомства е дейност по управление, то такава дейност едва ли би следвало да може да бъде извършвана от помощен орган на законодателното тяло.**

Безспорното положение, че парламентарната комисия няма право да утвърждава структури и правилници, на никой, освен на себе си, обаче не дава отговор на въпроса: кой може да утвърждава структурата и правилника на БНР и БНТ?

Ако се приеме възгледа, че чл. 40, ал. 1 Конст. забранява на държавните органи да се намесват в дейността на медиите, то тогава логично може да се приеме, че БНР и БНТ приемат такива структури и правилници, каквито намерят за добре, самостоятелно. Ако, обаче, се възприеме възгледа, че БНР и БНТ са органи на управление, натоварени с изпълнението на някаква държавна политика, то в такъв случай техните структури и правилници би следвало да се утвърждават с актове на Министерски съвет. Както се вижда, отново опираме до поставения по-горе проблем: изясняването на конституционно-правното положение на двете медии и едва след това установяване на мястото им в структурите на органите на държавна власт и управление.

---

<sup>26</sup>С определение по трудово дело No, 1123/1991 Ангел Заберски с/у БНТ на осн. незаконосъобразно уволнение СРС се е обявил за некомпетентен и е изпратил преписката на Парламентарната комисия по радио и телевизия за решаване по същество!!!

## 2) Надзор над програмите

Комисията се "запознава и дава мнение за програмните схеми на радиото и телевизията", казва т. 5 на абз. 8 от Решението на ВНС. Буквалното тълкуване на тази формулировка води до заключението, че програмната политика и изобщо изготвянето на програмата се интерпретира като вътрешна работа на радиото и телевизията, а парламентарната комисия може да дава в най-добрия случай необвързващи препоръки по отношение на така изготвената програма.

По начало не може да се оспори правото на народните представители да дават препоръки на държавни и обществени органи и организации, особено, когато те имат неформален характер, какъвто е и случаят с визираната разпоредба. Такова право, вече, би могло да бъде аргументирано и с нормата на чл. 79, ал. 2 от Конституцията. Между впрочем, конкретната формулировка на т. 5 не представлява непосредствен проблем. Много по силна е косвената възможност за въздействие върху програмите, с която Комисията разполага, чрез посочването на кандидатите за генерални директори, утвърждаване на колективните ръководни органи и одобряването на структурата и правилника на БНР и БНТ. **Доколкото програмата е функция от организацията на медията, а в конкретното и изработване са ангажирани хора, то чрез контрола върху структурата и върху назначенията в радиото и телевизията Комисията има на разположение косвени възможности за влияние върху програмата.**

Възможността парламентарната комисия да дава мнение върху програмните схеми на радиото и телевизията от друга страна може да се оспори от гледна точка на неясната аргументация на правото именно на тази комисия да се произнася върху тези схеми.

**Чрез програмите на радиото и телевизията се упражняват основните права, гарантирани на гражданите от чл. 39, ал. 1 Конст.** Парламентът е наистина представителен орган, но поради естеството на избирателната система в него не са представени големи групи от обществото, дори и да се абстрахираме от броя на неучаствалите в изборите граждани. Ако никой не оспорва законодателните компетенции на парламента, както и правото на парламентарното мнозинство да създава органите на изпълнителна власт и да избира техните ръководители, то може би трябва да се постави въпроса, дали народното представителство е снабдено с правото да прилага механично принципа на партийната пропорция от механизмите за упражняване на държавна власт върху механизмите, чрез които се упражняват конституционно гарантирани свободи на гражданите. **Т.е., ако никой не може да оспори правото на парламента или парламентарното мнозинство да създава Министерския съвет и да управлява, то дали може да бъде подкрепено не само правото на парламентарното мнозинство, но и на парламента като цяло да е**



**органа, който се произнася като последна инстанция над радио и телевизионните програми, чрез които, както бе казано, се реализират правата, гарантирани от чл. 39, ал. 1 Конст?**

В този смисъл би могло да се обърне внимание и да се разсъждава дали т.5, абз. 8 на Решението на ВНС не влиза в конфликт именно с чл. 39, ал. 1 Конст.

#### **г) Контролни правомощия**

Последното, споменато в т. 6 на абз. 8 от Решението на ВНС правомощие на комисията е нейното право "периодично да изслушва генералните директори на БНР и БНТ.

Интересно е обстоятелството, че сега действащият Правилник за организацията и дейността на 37-мото Народно събрание не предвижда възможност постоянните комисии да задължават ръководители на ведомства **редовно** да се явяват пред тях, за да бъдат изслушвани. Формулировката на чл. 83, ал. 2 от Конституцията дава право на НС и комисииите към него да задължават "**министрите**" да се явяват на техни заседания и да отговарят на поставени въпроси. Ръководителите на БНР и БНТ, обаче, не са министри. Чл. 22, ал. 2 от Правилника на Народното събрание, пък, създава задължение за "държавните органи, длъжностните лица, обществените организации и гражданите да предоставят при поискване всички сведения и документи, необходими за дейността на постоянните комисии". Въпросът дали БНР и БНТ са държавни органи или обществени организации е изключително любопитен, но не може да бъде обсъждан тук. По начало би могло да се приеме правото на парламентарна комисия да кани ръководители на такива институти, каквито са БНР и БНТ. За жалост в Решението на ВНС липсва каталог на въпросите, които могат да се обсъждат по време на тези изслушвания. От тук може да се направи извода, че комисията може да предложи обсъждане на всеки въпрос от функционалния параметър на националните медии. Неясно е също така, дали тези изслушвания имат неформален характер и служат за запознаването на членовете на комисията с интересоващи ги въпроси или по време на изслушването могат да се издават "нареждания" или да се правят "изводи" за дейността на ръководствата на медиите. Практиката показва, че се касае по-скоро за второто.

За противоконституционността на тази разпоредба е трудно да се отсъди. По начало НС може да задължава представителите на изпълнителната власт да се явяват пред него, да бъдат изслушвани и да отговарят на въпроси. Нито от Конституцията, нито от Правилника на НС следва, че с такова право са снабдени отделните комисии. А в случая с генералните директори на БНР и БНТ дори не се касае за органи на изпълнителна власт, а за ръководители на "автономни"

институции. Не би предизвикала проблем формулировка, от която следва, че комисията може да кани генералните директори на свои заседания. Върху императивния запис на т.б, абз. 8 на Решението, който по смисъла си представлява задължение на комисията обаче, може да се дискутира.

#### **е) компетенции по отношение на финансирането на БНР и БНТ**

Съгласно абз. 14 на Решението на ВНС: "Източник на финансиране на дейността на двата института е държавния бюджет, със средства, посочени поотделно за БНТ и БНР и гласувани от Великото народно събрание. ... Комисията по радио и телевизия утвърждава разпределението на бюджетите на БНТ и БНР по доклад на генералните директори на двата института."

Цитираната норма съдържа от пръв поглед едно странно противоречие. Отпусканите от държавата бюджетни средства се гласуват от Парламента, която дейност е в изпълнение на правомощията му по чл. 84, т.2 Конст. Не е ясно обаче, какво "утвърждава" комисията? Ако тя утвърждава вторично сумата на вече гласувания бюджет на БНР и БНТ, то това означава, че комисията "прегласува" частично, гласувания от НС държавен бюджет. Ако пък комисията утвърждава разходването от БНР и БНТ на гласуваните от НС бюджетни средства, то това значи, че тя извършва дейност по оперативно управление на бюджетни средства.

Прочее, смисълът на тази разпоредба остава скрит за непосветения наблюдател.

#### **ж) право на достъп до ефир**

Абз. 12 на Решението на ВНС дава право на достъп до ефир на председателя на Комисията по радио, телевизия и БТА в рамките на компетенциите на комисията. В сравнение с ограниченото право на ефирно време, предоставено на говорителите на политическите сили, представени в парламента (до пет минути), председателят на комисията има едно преимуществено положение, доколкото неговите появи в ефир не са лимитирани във времево отношение. По този начин председателят на комисията придобива статуса на Президента, Министър-председателя и Председателя на Народното събрание.

Въпреки или всъщност поради съдържателното ограничение на изявленията на председателя на комисията в ефир: "в рамките на компетенциите на комисията", това негово право буди недоумение, сравнено с по-лесно аргументируемите права на достъп до ефира на посочените по-горе лица. Дори правото на говорителите на

политическите сили да използват ефира за целите на пропагандата - норма, която по наше мнение е в разрез с чл. 39, ал. 1 Конст. - може да бъде обосновано политически. Всъщност очевидно е намерението с този текст да се даде възможност за изява от една страна на институции, а от друга - на политически доктрини. Председателят на комисията не представлява нито едното, нито другото. Напротив, съгл. чл. 77, ал. 1, т. 2 Конст. Народното събрание се представлява от неговия Председател. **Никъде Конституцията не дава право на постоянните комисии или техните председатели да се представят на обществото отделно от НС.** Напротив, компетенция на председателите на комисии е да поддържат връзка с Председателя на НС (чл. 20, ал. 2 ПОДНС). Едно издигане ранга на председател на комисия до ранга на Председател на НС по отношение на официално представляване на парламента или неговии органи може би може да се смята за нарушение на чл. 77, ал. 1, т. 2 Конст.

#### 4. Обобщение

На основание на Основните положения на Временния статут на БНТ и БНТ, приети с Решение на ВНС от 22.12.1990 Парламентарната комисия по телевизия, радио и БТА е снабдена с широки права и възможности за въздействие върху националните електронни медии. Тези компетенции надхвърлят далеч типичните сфера и рамки на дейност на един помощен орган на Парламента и позволяват на въпросната комисия да играе ръководна роля във всички сфери на дейност на радиото и телевизията: програмна политика, организация, кадрова политика, финансиране. Върховният контрол, който комисията упражнява като последна инстанция над радиото и телевизията и правото на председателя ѝ да замества в представителните функции двамата генерални директори създава на комисията едно изключително положение в сравнение с всички останали държавни органи в България. **Казано просто, по отношение на БНТ например, комисията според случая може да замести Програмния съвет, Съвета на директорите и Генералния директор или да съвмести техните функции в себе си.** Обстоятелството, че комисията е комисия именно на парламента, парламеннтът гласува бюджета, а БНР и БНТ са бюджетни организации, ѝ позволява да упражнява въздействие върху радиото и телевизията, включително по пътя на тяхното финансиране и в крайна сметка концентрира в ръцете ѝ всички форми на власт. *Парламентарната комисия по телевизия, радио и БТА символизира със своите права "единството на властите" в доста завършен вид.*

Тук е мястото отново да се постави въпроса за съдържанието на термина "автономия". Както бе посочено, още абз. 1 на Решението на ВНС обявява БНР и БНТ за автономни институти. Очевидно трябва да приемем, че това обозначение е някакво недоразумение, защото от текста и систематиката на Решението следва еднозначно, че

законодателят никога не е имал намерение да гарантира така провъзгласената автономия на медиите. Въпросът може да се постави и по един по-неудобен начин: знаел ли е законодателят какво е правното съдържание на понятието "автономия", когато е решил да го използва в текста на Решението? Ако приемем, че това съдържание е било известно на авторите на атакуваното решение и, че въпреки това компетенциите на Комисията по телевизия, радио и БТА са били формулирани по този начин, то тогава следва да приемем, че законодателят умишлено е злоупотребил с правна терминология. Какво е мислил законодателят през зимата на 1990 е въпрос, който сигурно излиза извън рамките на тази работа; открит остава обаче въпросът за ценността на правото у нас през последните години.

#### **IV. Свобода на радиото и телевизията.**

##### **Догматика на чл. 40, ал. 1 във връзка с чл. 39, ал. 1 и чл. 41, ал. 1 Конст.**

Според общоразпространеното схващане радиото и телевизията са по-опасни, но и по-застрашени от които и да е други медии. Сигурно в основата на това опасение лежи опита на изминалите десетилетия, включително и на събитията от последните години, които разкриха манипулативните възможности на електронните медии, но и амбициите на гържавната власт по отношение на тях. За жалост, поуките от историята на радиото и телевизията у нас не се материализираха в позитивни правни действия, които да внесат корекции в досегашната политика по отношение на електронните медии и имплицитно да отговорят на въпроса за тяхната функция и значение. Очевидно Конституционният съд ще е първият авторитетен орган, който ще се занимае с целия комплекс проблеми, натрупани около БНР и БНТ. Един по-подробен анализ на функциите и въпроса за "свободата на електронните медии" в този случай е повече от наложителен.

##### **1. Функция на радиото и телевизията**

Текстът на нормата на чл. 40, ал. 1 на Конституцията е разбираемо кратък, въпреки многостранността на проблемите, които засяга. Той гласи: "Печатът и другите средства за масова информация са свободни и не подлежат на цензура." В записът на текста личи влиянието на традицията, която посочва печата като основното средство за масово осведомяване. Законодателят е намерил, че подробното изброяване на останалите медии е ненужно. Във всеки случай безспорно е, че сред всички останали, различни от печата, средства за масова информация радиото и телевизията заемат основно място. Следователно, по отношение на тях, нормата на чл. 40, ал. 1 Конст гарантира "свободата на радиото и телевизията".

Грамматическото тълкуване на този текст не би било особено плодотворно. Правната теория не може да приложи и историческото тълкуване, понеже първото законово уреждане на проблемите на тези медии съвпада с установяването на авторитарен режим в България.<sup>27</sup> Следващите с незначителни прекъсвания такива режими в българската история отделят винаги особено внимание на радиото и телевизията, с оглед на възможностите за използването им на пропагандни цели. Поради тази причина електронните медии са били разглеждани като *domaine reservee* на изпълнителната власт и съответната политическа олигархия; едно обосноваване на техния статут и задачи в светлината

<sup>27</sup>Вж. Наредба-законъ за радиото от 29. януари 1935 г., обн. ДВ. бр. 22/1935 г., която е първият законодателен акт, занимал се с програмните аспекти на радиоразпръскването.

на конституционните норми се е считало очевидно за неуместно. Неуместно би било, значи, и едно историческо тълкуване на чл. 40, ал. 1 от Конституцията от 1991 г., декларираща скъсване с именно тази неблагоприятна политическа история на новата българска държава. Най-приемливо е за разкриването на съдържанието на тази норма да се приложат принципите на системстическото и телеологическо тълкуване.

Изходна точка на такова тълкуване трябва да бъде изясняването на функцията на индивидуалната и обществената комуникация, която се защитава чрез гаранциите на чл.чл. 39, 40 и 41 от Конституцията. Радио и телевизията заемат едно важно място в този процес, поради което тяхната функция не може да се разглежда отделно от цялостния процес на комуникацията. Правилно бащите на новата Конституция от 1991 г. са отделили широко внимание на гаранциите за упражняване именно на правата на комуникация. На този комплекс въпроси са посветени текстовете на членове 39, 40 и 41 от Конституцията, които се намират помежду си в много тясна систематическа и функционална зависимост. В този смисъл разглеждането на чл. 40, ал. 1 гарантиращ свободата на медиите не може да бъде разбран правилно, ако се интерпретира откъснато от обхващащите го норми, установяващи правата на свобода на мненията и свобода на информацията.

Член 39, ал. 1 Конст гласи: "Всеки има право да изразява мнение и да го разпространява чрез слово - писмено или устно, чрез звук, изображение или по друг начин." Логическото тълкуване на съдържанието на този текст води до извода, че свободното изразяване на мнения чрез звук, изображение или по друг начин визира пряко изразяването на такива мнения чрез радио и телевизия.

По начало свободата на изразяване на мнения е едно индивидуално право, нормирано от Конституцията. Това право служи на свободното интелектуално развитие на личността, доколкото насъщна необходимост на човека е той да встъпи в контакт със заобикалящия го свят, да каже какво мисли за него и да бъде информиран за мненията на останалите хора по възникващите го въпроси. Основните права в посочените три последователни члена на Конституцията са нормирани като човешки права. Те са универсални и върху тях имат правно притезание не само българските граждани.

Наред с индивидуално-правният си корен, може да се приеме, че членовете на Конституцията 39, 40 и 41 съдържат и гаранции за закрилата на формирането освен на лично и на обществено мнение. В правните доктрини на развитите демокрации тази "свобода на формирането на обществено мнение" се разглежда като "конституираща, по отношение на демократичната обществена цялост". Постоянната интелектуална дискусия, борбата на мненията, запазват общността от закостенялост. Чрез нея и в нея отделните обществени групи могат да изкажат своите искания, което е условие за

обсъждането, преценката и съгласуването на отделните интереси. Освен това формирането на обществено мнение е предпоставка за съучастие при формирането на политическата воля, доколкото общественото мнение има решаващо въздействие върху решенията на Парламента и действията на Правителството. То резултира и в едно "предварително оформяне на политическата воля", понеже в свободната обществена дискусия се установява кои проблеми са важни и значими за обществото като цяло. По този начин общественото мнение действа като уточнение и коректив на чл. 1, ал. 2 на Конституцията, според който цялата държавна власт произтича от народа, но се упражнява от него непосредствено само по време на избори и референдуми, а иначе от органите, предвидени в Конституцията. В този смисъл може да бъде приведен един класически цитат от решение на Федералния Конституционен съд на Германия:

*"За да може да взема политически решения, гражданинът трябва да е всестранно информиран, но също така и да познава и да претегля мненията, които другите са си съставили. Печатът поддържа тази дискусия непрекъснато; той доставя информацията, заема становище по тях и по този начин играе ролята на ориентираща сила в публичното противоборство. Чрез него се артикулира общественото мнение, аргументите се изграждат чрез противопоставянето на алтернативни мнения, придобиват ясни контури и по този начин улесняват гражданина при вземането на страна и решение. В представителната демокрация печатът е и същевременно един постоянен свързващ и контролен орган между народа и неговите избранници в Парламента и Правителството. Той обобщава критично непрестанно формиращите се мнения и искания на обществото и отделни негови групи, подлага ги на обсъждане и ги излага пред политическите държавни органи, за да могат същите да ориентират своите решения по отделни въпроси на текущата политика спрямо мащаба на застъпваните от народа действителни възгледи."*<sup>28</sup>

Демократичната идея, залегнала в разпоредбите на чл.чл. 39, 40 и 41 от Конституцията на Република България се изяснява особено ясно от гледна точка на същността за всяка демокрация шанс, малцинството да стане мнозинство, защото едно от най-важните средства за борба за първенстващата позиция е възможността за влияние върху общественото мнение и процесите на неговото формиране. Значението, което се отдава на свободата на формиране на мнение в модерните демокрации се извежда от либералната концепция, която вижда в свободния обмен на мнения и информации най-добрата възможност за установяване на това "кой е правият".

Така представената функция на формирането на общественото мнение едва ли би предизвикала възражения. По-важен е въпросът,

<sup>28</sup> срв. BVerfGE 20, 174 f.

доколко от тази умозрителна конструкция могат да се изведат нормативни изисквания.

Ако се приеме, че демокрацията се изгражда върху публичността на политическия процес, защото само информираният гражданин е в състояние да си изгради оценка и да даде присъда по жизнените въпроси, то значението на средствата за масова информация става повече от очевидно. Ако се съобрази обема на информацията, от която отделната личност има нужда, за потребностите на формиране на собственото си мнение, става ясно, че този обем не може да бъде осигурен със собствените сили на отделния човек. Всеки следователно е зависим от медиите, които са посредници за изразяването на съществуващите информации и мнения. Печатът, но в модерното общество особено радиото и телевизията, са повече от посредник (медиум), те са един съществен фактор, доколкото самите те влияят върху формирането на обществено мнение, било чрез политическите си предавания, било чрез подбора на материалите, които се излъчват. Електронните медии играят важна роля и при артикулирането на общественото мнение, на което те в някакъв смисъл предлагат "форум" за публична изява. В този смисъл радиото и телевизията - също както и печата - са незаменими средства за масово осведомяване; свободата на радиото и телевизията, както бе казано може да се разглежда като конституираща по отношение на демократичния правов ред.

Широко разгледаното значение на радиото и телевизията за формирането на обществено мнение не трябва да ни отклонява, обаче, от обстоятелството, че това значение е производно от индивидуално-правното съдържание на чл. 39, ал. 1 и чл. 41, ал. 1 от Конституцията. **В тях е гарантирано индивидуалното право на формиране и разпространяване на мнения и на събиране и разпространяване на информации със всички средства. Тези два текста гарантират индивидуалния достъп на всеки гражданин до радиото и телевизията и то не само като пасивен, но и като активен участник в процеса на комуникацията.**

## **2. Обхват на закрилата на свободата на медиите**

Конституционното положение на радиото и телевизията, както видяхме, се основава на тяхната функция за свободното индивидуално и обществено формиране на мнения. Свободата на радиото и телевизията означава на тях да им бъдат създадени такива условия за работа, които да им помогнат да осъществяват безпрепятствено тези си функции.



## **а) свобода от държавна намеса**

На първо място такова условие е освобождаването на медиите от въздействие от страна на държавата. Основните възгледи на обществото и на отделната личност трябва да могат да се формират и формулират в среда, свободна от държавна намеса. В противен случай управляващото политическо мнозинство много лесно би могло да използва възможностите си за въздействие върху процесите на формиране на общественото мнение и по този начин да застраши шансовете на малцинството за достъп до политическата власт. В този смисъл, свободата на радиото и телевизията има, също както класическите свободи, едно отбранително значение. Този аспект може да бъде обозначен с термина "свобода на радиото и телевизията от държавата". Тази свобода се насочва срещу всеки вид държавна дейност, защото няма значение по какъв начин е изразен опита за намеса. Оттук свободата на радиото и телевизията осигурява на работещите в тази сфера лица и организации свобода от каквато и да е форма на държавна принуда. Нещо повече, радиото и телевизията като предприятия се ползват от институционална защита, простираща се върху цялостната им дейност: от осигуряването на информацията, до разпространяването на информацията и мненията. Тази отбранителна страна на свободата на медиите може да намери израз при решаването на организационните въпроси на радиото и телевизията, като например допустимостта на установяването на надзорни органи и изпращането в тях на представители на държавата.

Точно тук обаче става ясно, че конституционното изискване на чл. 40, ал. 1 за свобода на медиите от държавата не може да бъде аргумент за едно пълно откъсване на електронните медии от държавните власти. Радиото и телевизията не могат да бъдат освободени от задължението за спазване на нормите на държавния правопорядък, което аргументира правото на държавата да упражнява контрол за законност на действията на електронните медии. Участието на представители на държавата в органите за надзор над тези медии може да бъде оправдано, ако тяхното число не надвишава броя на представителите на обществото в тях. Също и избирането на членовете на надзорните тела от страна на държавните органи може да бъде оправдано, ако бъдат създадени механизми, с помощта на които при този избор да се минимизира възможността за налагане на определени политически възгледи върху ръководството на медиите. Особено деликатният проблем за държавното финансиране на медиите - неизбежно при съществуващите икономически условия - може също да бъде разрешен, ако се създадат механизми за неутрализиране на потенциалната заплахата за държавно въздействие върху дейността на медиите по пътя на финансирането.

В чисто теоретичен план тези разсъждения не би трябвало да предизвикват особени проблеми. Когато обаче засегнатите постановления

трябва да бъдат преведени на езика на конкретните организационни норми, уреждащи правното положение на радиото и телевизията, мненията сигурно биха били диаметрално противоположни. **При това спорният пункт би бил дали чл. 40, ал. 1 от Конституцията, разглеждан във връзка със съседните членове 39, ал. 1 и 41 ал. 1, нормира субективни права или в неговото съдържание преобладават обективно-правните елементи.** Отговорът ще зависи от това в какъв нормативен контекст ще бъде разглеждатна свободата на радиото и телевизията. Ако се възприеме, че приоритетното правно благо, подлежащо на защита е свободата на формиране на индивидуалното и общественото мнение, то тогава законодателят би следвало да се въздържа от предприемане на мерки за нейното законово регулиране. Ако пък се ограничим само до разпоредбата на чл. 40, ал. 1 Конст., абстрахирайки се от нормения контекст на обхващащите го два члена, то тогава свободата на медиите би се интерпретирала като право на медиите като институции на независимо развитие и дейност. В този случай една законодателна намеса при регулиране на дейността на медиите би следвало да се третира като накърняване на защитено от чл. 40, ал. 1 тяхно основно право.

Подходът към тези проблеми би дал ключът към въпроса за организацията на радиото и телевизията. Неговият отговор е от компетенциите единствено на Конституционния съд.

### **б) област на специална закрила**

Ядро на свободата на радиото и телевизията е свободата на техните програми. Това трябва да се разбира в смисъла на забрана на всякакво чуждо въздействие върху предприятията радио и телевизия при избора, съдържанието и представянето на програмите. Свободата на програмите би трябвало да се разпростира по принцип върху всяко предаване, независимо от неговото съдържание, форма или качество. Защитено в този смисъл е всяко предаване на информация, независимо дали се касае за факти или мнения; чл. 39, ал. 1 и чл. 41, ал. 1 Конст. са достатъчно категорични в този смисъл.

Основната гаранция освен това обхваща всички предпоставки, които са необходими за нормалното функциониране на радиото и телевизията. Ако веднъж се приеме, че свободата на радиото и телевизията и техните програми са защитени от Конституцията, то тогава би следвало и да се приеме, че Конституцията гарантира и правото на медиите да се ползват от всички съпътстващи средства, осигуряващи нормалната им дейност. Тук спадат свободата на получаване и достъп до информация, закрила на информаторите, закрила на редакционната тайна, както и свободата при избора на сътрудници, ангажирани с производството на програмата. По същия начин трябва да се подхожда към въпросите на финансирането, т.е.

финансовите гаранции за дейността на медиите, които трябва да бъдат дадени по законен път. Може да се дискутира също така върху въпроса, дали обхвата на свободата на медиите следва да бъде допълнен чрез разпростиране на гаранциите за тяхната дейност и върху техническите средства за излъчването им. Едната възможност е медиите да получат право на собственост върху техническите съоръжения, необходими за излъчването на програмите; другата е, да се гарантира правото им да ползват тези средства дългосрочно под формата на концесия или друг начин.

### **3. Изисквания към организацията на радиото и телевизията**

Изложените дотук разсъждения върху функциите на радиото и телевизията и следващите от тях изводи относно защитата на тяхната дейност, са безспорни в правната теория на развитите демокрации и едва ли има основание да се поставя под въпрос тяхната приложимост (на разсъжденията) в българските условия. Голямата особеност на материята на радиото и телевизията в различните обществени системи се корени, обаче, в нейното организационно оформяне на законова основа. Както беше казано, конституционната преценка на този проблем се поставя в зависимост от това до каква степен ще се приеме, че чл. 40, ал. 1 е във връзка с чл.чл. 39, ал. 1 и 41, ал. 1 и съдържа защита на субективни права и до каква степен в него се откриват обективноправни елементи.

#### **а) Върховният съд на САЩ и свободата на мненията**

Много автори на Запад подчертават субективната страна на свободата на радиото и телевизията и я интерпретират в смисъла на едно право на свободно създаване и разпространение на радио и телевизионни програми. Тази позиция води логично до едно отхвърляне на компетенциите на законодателя в областта на електронните медии. По начало едно такова схващане се застъпва и от Върховния съд на САЩ, който и дава аргументи на посочените автори. Върховният съд на САЩ приема, че основните права на гражданите са *par excellence* "отбранителни права" на гражданите срещу държавата. Всякакви накърнявания на основните права от страна на държавната власт са нелегитимни и поради това забранени; от друга страна обаче на държавната власт са забранени и каквито и да е позитивни действия в тази насока; политическият процес е открит за всякакви решения. От друга страна: обществените процеси не се разглеждат от перспективата на Конституцията на САЩ; на тях се признава само политическа и социална легитимност; независимо от постигнатите

резултати, те се разглеждат в контекста на политическата и социалната, но не и на конституционната система.<sup>29</sup>

## **б) Практиката на Федералния Конституционен съд на Германия**

Главната защита на идеята, че от гарантирането на свободата на радиото и телевизията се извежда нормирането на един обективен принцип, със съответните последици, касаещи правомощията и задълженията на законодателя идва от страна на Федералния Конституционен съд на Германия. Понеже решенията на този съд са в някакъв смисъл определящи за доктрината на правото на медиите в континенталната правна система, тук ще бъде представен екстракт от неговата теория, която може да намери сериозно приложение при разсъжденията върху тези проблеми у нас.

Практиката на Федералния Конституционен съд на Германия има изключително значение за въпроса, какви изисквания поставя Конституцията на Германия по отношение на организацията на радиото и телевизията. Във вече седем решения по въпроси, касаещи конституционното положение на електронните медии от 1961 год. насам, този съд е изградил една прецизна правно-догматична конструкция, чиито основни черти могат да се обобщат по следния начин:

Значението на гарантирането на свободата на медиите не се изчерпва с отбранителната претензия спрямо атаки от страна на държавата. За да могат радиото и телевизията да изпълняват своята функция на медиум и фактор в процеса на формиране на обществено мнение, те се нуждаят от позитивна уредба на дейността си, която трябва да създаде условия щото многообразието на мненията в обществото да намери израз в своята широта и изчерпателност чрез ефира. В първото си решение от тази група КС ФРГ извежда този принцип от особена ситуация на радиото и телевизията в сравнение с печатните медии. Според съда, докато при печатните издания съществува едно естествено многообразие от различни като тенденция и взаимно конкуриращи се предприятия, то създаването на радио или телевизионна станция, с цел разпространяване на програми изисква неизмеримо по-големи финансови инвестиции. Освен това в техническо отношение съществува възможност радио и телевизионни програми да се разпространяват единствено по наземни честоти, чийто брой е ограничен. С оглед на тази особена в икономическо и

---

<sup>29</sup>Противното схващане, тендиращо към приемане на една оптимизираща роля на държавата по отношение на комуникационните процеси, с оглед защитата на информационните потребности на малцинствата се застъпва от малка група съдии от Върховния съд на САЩ и се забелязва в решенията *Buckley vs. Valeo*, 424 U.S. 1, 49 (1976) и *Richmond Newspapers, Inc. vs. Virginia*, 448 U.S. 555, 587 f. (1980) (с особено мнение на съдията Бренан).

техническо отношение ситуация в областта на радио и телевизията, броят на лицата, които ще организират разпространението на такива програми по принуда ще бъде малък. Т.е. в сравнение с пазара на печатните издания, на пазара на радио и телевизионните програми една конкуренция между много и разнообразни предприятия не е възможна. Това налага да бъдат взети специални мерки за реализиране и запазване на конституционно-гарантираната свобода на електронните медии. Решението по делото за Данъка добавена стойност от 1971 год. КС ФРГ е останал на тази позиция, като е добавил констатацията, че радиото и телевизията междувременно са се оформили като най-мощните средства за комуникация, които поради широкото си въздействие и възможности за злоупотреба с тях не могат да се оставят на свободната игра на пазарните сили. Поради това в германската Конституция се открива гаранция и за институционалната свобода на електронните медии.

По същество тези идеи биват продължени и в решението FRAG от 1981 год, но вече във връзка с новите схващания за природата на основните права и на базата на едно променено виждане за ролята на законодателството в тази област. Изходна точка на разсъжденията са задачата и своеобразието на конституционната закрила на свободата на електронните медии в процеса на индивидуалното и обществено формиране на мнения. В този смисъл се казва:

*"Свободното формиране на мнения става в процес на комуникация. То предполага от една страна свободата да се изказват и разпространяват мнения, а от друга страна да се научават изказани мнения, т.е. свободата да се информираш. Когато чл. 5 ал. 1 GG BRD закрепва свободата на изказването и разпространяването на мнения и свободата на информацията, като човешки права, той същевременно търси начини за конституционната закрила на този процес. Разпоредбата на този член обосновава субективни права; във връзка с това той нормира свободата на мненията като обективен принцип на цялостния правопорядък, при което субективно- и обективно-правните елементи взаимно се обуславят и подкрепят. Радиото и телевизията са медиум и фактор на този, закрилян от Конституцията процес на свободно формиране на мнение. В съгласие с това свободата на радиото и телевизията е обслужваща свобода по отношение на свободата на мненията с нейните субективно- и обективно-правни елементи. В условията на модерната масова комуникация първата свобода е едно необходимо допълнение и подкрепа на втората. Тя служи на задачата да осигури свободното и всеобхватно формиране на мнения посредством радиото и телевизията."*

Изискуемата, в съгласие с тази теза, правна регламентация трябва да бъде облечена във формата на закон. Тук КС ФРГ е развил **"теорията на важността"**. Според нея не са само действията на държавата, насочени срещу правото на собственост на гражданите, тези, които задължително трябва да бъдат облечени в законова форма.

По-скоро законодателят трябва да взема сам всички решения, за които се прецени, че са важни. Важни са естествено решенията, с които се навлиза в правната сфера на гражданите, но освен това и всички решения, които навлизат в областта на основните права и са от значение за реализирането именно на тези права. Тези предпоставки са налице и по отношение на организацията на радиото и телевизията. Това следва от конституиращото значение на радиото и телевизията за демократичната общност. Това следва, обаче, и от важността на радиото и телевизията в процеса на конституционно гарантираното упражняване на свободата на мненията от отделния гражданин. **Колизии между основни права могат да възникнат при сблъсък на правото на информация на зрителя или слушателя с правото на свобода на мненията на работещия в радиото или телевизията журналист. В този случай единствено законодателят може да осигури необходимото равновесие между тези основни права.**

От тази "презумпция за закон" следва не само изискването за приемане на формален законов регламент. Законодателят е задължен да уреди най-важните аспекти от дейността на радиото и телевизията самостоятелно; той няма правото да "препраща" отделни въпроси за уреждане с актове на изпълнителната власт. Според мнението на КС ФРГ такива важни въпроси са:

- Трябва да бъдат създадени гаранции, щото радиото и телевизията да не могат да попаднат под контрола или въздействието на дадена обществена група. Законодателят трябва да осигури предпоставки за отразяването на многообразието на действително съществуващите възгледи в обществото. Това може да стане чрез изграждане на модел на вътрешен плурализъм ("разделение на властите вътре в радио или телевизионната организация, съчетано с инсталиране на програмен съвет, в който са представени всички значими обществени групи) или чрез модела на външен плурализъм (лицензиране на множество радио и телевизионни станции, всяка със своя едностранчива програмна насоченост, които в своята съвкупност отразяват всички релевантни гледни точки).

- Трябва да бъде създаден каталог от минимум изисквания към радио и телевизионните програми, като напр.: балансираност, деловитост, взаимно уважение на гледните точки, закрила на децата и др.

- Достъпът до разпространение на радио и телевизионни програми трябва да бъде уредено също със закон. Предпоставка за предоставянето на такъв достъп могат да бъдат само изисквания, които служат на гарантирането на свободата на радиото и телевизията. Процедурата по издаване на разрешения, която неизбежно трябва да се създаде, трябва да съдържа разпоредби за критериите, по които ще се извършва разпределението на недостигащите честоти.

- За сблъскване на законовите изисквания е допустимо да бъде предвиден ограничен държавен надзор.

С изключение на тези твърди изисквания по отношение на законовия регламент КС ФРГ смята, че законодателят е свободен да избере конкретната организационна форма на радиото и телевизията. Това, все пак, не означава, че той може да избере каква да е организация. Целта на изграждането на организационния модел на радиото и телевизията трябва да бъде във всички случаи и на първо място гарантирането на формирането на свободно, пълно и правдиво мнение на гражданите и обществото. Това изискване остава в сила, дори и ако в хода на техническото развитие "особената ситуация" на радиото и телевизията, обусловена от недостига на честоти и необходимостта от огромни инвестиции, бъде преодоляна. Защото важността на радиото и телевизията се базира на тяхната конституционна релевантност и на значението им за живота на личността и обществения организъм.

КС ФРГ е оставил изрично открит въпроса за допустимостта на правна претензия за достъп до радиото и телевизията на отделни лица, базирана на конституционната норма. На този въпрос е даден частичен отговор, доколкото КС смята, че всяка форма на достъп до ефир трябва да бъде регламентирана със закон. По този начин Федералният конституционен съд изключва възможността, отделно лице да получи правото да разпространява радио или телевизионни програми, позовавайки се единствено на предоставените му от Конституцията права.

#### 4. Обобщение

Целта на предложените в този раздел разсъждения е да се изяснят функционалните предпоставки за свободата на медиите. Образно казано, една свобода се иска "заради нещо". Свободата на електронните медии, а и на печата в развитите демокрации се предоставя от законодателя, защото се изхожда от убеждението, че тази свобода е полезна с оглед на висшите обществени интереси.

След като веднъж е допуснал свободата на медиите и я е формулирал като "отбранително право", законодателят все пак е в правото си да постави упражняването на тази свобода в известни законови рамки, които да гарантират, щото тя действително да се използва по предназначение. Както става видно, конкретни формули за това как да изглеждат тези рамки няма; може би разсъжденията на германските Конституционни съдии в тази посока биха били от полза.

Между впрочем, от полза би било и следното уточнение. Голяма част от разсъжденията в този раздел са заимствани както се вижда от немската правна теория и съдебна практика. Това обстоятелство се обяснява не с "пристрастие" към тази правна школа. Правната доктрина, развита в Германия след Втората световна война е един от основните фактори, помогнали, щото тази ноторно тоталитарна страна да придобие чертите на една изявена модерна демокрация.

Германският Федерален Конституционен съд е един от органите, на които се признават безспорни заслуги в извършването на правно-философския преход към свободно и демократично обществено устройство. Телеологичните тълкувания на нормите на Германския Основен закон, извършени от този Съд, са в някакъв смисъл показателни за това, как чрез разкриване на полезния разум на закона законодателството може да бъде насочено в желаната посока. Прочее, едно позоваване, не на немски законови образци, а на немска философия на тълкуването на конституционни текстове би било сигурно един нелюбим и във всички случаи интересен пример.



## V. Конституцията и правото на достъп до ефир

### 1. Общи принципи на правото на достъп до ефир

Отговорността за програмната дейност на радиото и телевизията по начало следва да се носи от генералните директори на тези институции в качеството им на еднолични ръководители. Звена, натоварени с оценка или формулиране принципите на програмите, като програмни директори, програмни съвети и пр. имат предимно консултативни функции и не могат да освобождават ръководителите на медиите от тази им отговорност.

Особен случай на освобождаване от такава отговорност представлява "предоставянето на достъп до ефир на трети лица". Друга формулировка би била "предавания на трети лица", доколкото се касае именно за "предавания", които радио или телевизионните организации са длъжни да излъчат, без да могат да влияят върху тяхното съдържание. Основният въпрос, който следва да се постави тук е: кои лица и при какви обстоятелства трябва да получат правото на достъп до ефир. Отговорът на така поставения въпрос следва да бъде търсен в текстовете на Конституцията и то по следната причина.

Основните права и свободи, записани в Конституцията са универсални; по отношение на тях всички граждани са равни. В този смисъл е и изричната разпоредба на чл. 6, ал. 1 Конст: "Всички граждани се раждат свободни и равни по достойнство и права". Ал. 2 на този текст уточнява, че "Всички граждани са равни пред закона. Не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на ... убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение... ." Доколкото Конституцията е върховен закон (чл. 5, ал. 1), то всички граждани са равни пред нея.

Както бе подчертано в предходния раздел, чл. 39, ал. 1 на Конституцията гарантира индивидуалното право на гражданите да разпространяват мнения, включително и чрез радиото и телевизията. Многократно бе изтъквано, че радиото и телевизията са медиум и фактор за формирането на обществено мнение. Радиото и телевизията разпространяват информации за събития у нас и в чужбина, предлагат възможност за дискутиране на спорни въпроси от обществен интерес, дават място за излагане на значими гледни точки и по този начин подпомагат гражданите при формирането на мнение и оценка, които резултират в изразяването на политическа воля. Чрез своите програми радиото и телевизията съдействат за излагането на всички релевантни мнения и позиции. За това спрямо програмите им са установени изисквания в смисъл на "нагпартийност, балансираност, плурализъм и отразяване на многообразието на мнения и мирогледи, на

политически, научни и художествени възгледи в обществото."<sup>30</sup> Тези изисквания към програмите на радиото и телевизията, са изисквания, които произтичат директно от нормите на Конституцията. Образно казано, касае се за следното:

Конституцията в чл. 39, ал. 1 гарантира на гражданите правото да изразяват мнения чрез радио и телевизия. Понеже особената финансова и техническа ситуация в която се намират тези медии не позволява на всеки гражданин сам да си построи предавател и да излъчва радио или телевизионни програми, нито пък е възможно да се осигури достъп на всеки гражданин до ефира, то **радиото и телевизията като институции са получили "назаем" от гражданите "правото за разпространяване на мнения чрез електронни медии" и са длъжни да упражняват това право от тяхно име и в техен интерес.** От тази логическа конструкция следват няколко извода:

- радиото и телевизията трябва да формулират и изпълняват такава програмна политика, която да позволи всяко значимо мнение да бъде отразено в ефира. Касае се, подчертаваме, не за всякакви лични или групови мнения, а за мнения, които са обществено значими, които обществото има интерес да научи.

- определянето на критериите за това, кои мнения са обществено значими е най-деликатният въпрос от цялата дейност на медиите.

Това е и проблем от изключителната компетентност на законодателя, който е длъжен с особена прецизност да създаде норми, гарантиращи щото фактически всички обществено значими мнения да намерят място в програмите. Това може да стане или по пътя на създаването на специални органи, надзираващи програмите на медиите, в които органи да бъдат представени най-значимите обществени групи, или чрез изработване на други специални изисквания към програмите, които да гарантират, че медиите наистина ще дават място за изразяване на такива мнения. В този пункт, както беше казано по-горе, е и конфликта между правото на журналиста да подбира темите, които ще представи на публиката и правото на публиката да бъде изчерпателно информирана за съществуващите мнения. Ако при печатните издания една "тенденциозност" на журналиста е допустима, то при електронните медии, предвид техния малък брой и особено при телевизията, правото на журналиста следва да отстъпи пред по-висшето право на обществото. Как този баланс на права да бъде осъществен фактически, е огромната задача на законодателя.

- в своята програмна политика радиото и телевизията са абсолютно задължени да изхождат от принципа на равнопоставеността на мненията. Обратно, всички обществени и държавни органи и организации са длъжни да респектират задължението на медиите, да представят мненията на тези органи и организации балансирано и равнопоставено. Всяко пренебрегване на

---

<sup>30</sup>Вж. абз. 4, изр. 1 и 2 от Решение на ВНС от 22.12.1990

този принцип би представлявало нарушение на чл. 39, ал. 1 във връзка с чл. 6 от Конституцията, доколкото всякакви привилегии са забранени. **Отделянето на повече място на едно мнение, за сметка на друго вече представлява недопустимо предоставяне на привилегия - в случая, привилегията да "имаш повече мнение" от други.** Практически израз този принцип може да намери, като се установи по законов път изискването напр. по спорни въпроси да бъдат представяни задължително всички съществуващи мнения, като им бъде дадено равно ефирно време, т.е. равен шанс.

Ако тези принципи са безспорни, то поставя се въпросът: в кои случаи би могло да се предоставя ефирно време преимуществено в полза на някои лица. При тази постановка следва да се извърши "претегляне на интереси" и да се установи кога общественият интерес от запознаване и изслушване на всички значими мнения отстъпва пред по-висшият му интерес да се запознае преимуществено само с някои от тях. В практиката на развитите демокрации такива случаи са: предизборни кампании, съобщения в неотложни случаи, касаещи здравето и сигурността на гражданите, както и при определени условия предавания на религиозни церемонии.<sup>31</sup> Според някои теории рекламата спада също към тези категории предавания.<sup>32</sup>

#### **а) достъп до ефир по време на предизборни кампании**

"Партиите съдействуват за формиране и изразяване на политическата воля на гражданите", гласи чл. 11, ал. 3 изр. 1 от Конституцията. С това Конституцията поставя политическите партии и тяхната дейност под своята закрила. Това, че основният закон определя на партиите въпросните функции дава основание да се постави въпроса, дали политическите партии биха могли да имат правна претензия за предоставяне на ефирно време.

Нека отново бъде казано, че по начало Конституцията забранява изрично каквито и да е привилегии, особено привилегии по отношение на упражняването на универсални човешки права, независимо дали адресата на привилегията е физическо лице, организация или институция. Все пак подчертаната в Конституцията задача на политическите партии може да послужи като аргумент за едно тяхно привилегировано третиране в периоди, когато се води предизборна борба. Такова схващане се подкрепя както от световната практика, така и от теорията.<sup>33</sup>

<sup>31</sup>Вж. Hesse, A. цит. съч. стр.112 ff.

<sup>32</sup>измежду многото: Branahl, Udo, Medienrecht. Eine Einführung, Westdeutscher Verlag, 1992, S. 224 ff.

<sup>33</sup>изчерпателно по този въпрос: Gabriel-Bräutigam, K. Dr.: Wahlkampf im Rundfunk, in ZUM 10/1992 S. 467-477, също и при Holsinger, Ralph L.: Media Law, Random House, N.Y. 1987, p.p. 292-318

Правото на достъп до ефир на политически партии в периоди на предизборна борба се обосновава с фактическото наблюдение, че представянето на партийни програми от трети лица, обикновено е съпътствано от критични интерпретации. В процеса на предизборната борба главна задача на една партия е да изгради пред избирателите позитивен имидж. Кои именно са позитивните аспекти на една предизборна реклама е твърде субективен въпрос, който трябва да бъде оставен на преценката на рекламирация се. Освен това важноста на предизборните периоди за обществения организъм и обстоятелството, че изборите се провеждат относително рядко и една масирана медийна кампания на "привилегировани субекти" не може да застраши съществено цялостния процес на формиране на обществено мнение дават основание на специалното право на достъп до ефир на политическите партии в такива периоди.

Трябва да се има предвид, между другото, че когато в период на предизборна борба се дава привилегия на партиите за достъп до ефир, то тя се дава за всички едновременно. Т.е. политическите партии, които са редовно регистрирани би следвало да получат равен достъп до ефир. В противен случай би се създавала противоконституционна привилегия за някои партии, за сметка на други. Аргументи, оправдаващи неравнопоставеността на партиите по отношение на достъпа им до ефир в период на предизборна борба, изхождащи от техния голям фактически брой, не следва да бъдат подкрепени. Броят на политическите партии може да бъде регулиран посредством въвеждане на по-високи изисквания за основаването на такива чрез Закона за политическите партии. Дискриминация на вече регистрирани партии, обаче, и то по отношение на правото им да се ползват от установената привилегия за достъп до ефир в рамките на предизборна борба, създава основателни опасения за извършвано нарушаване на Конституцията.

В този смисъл е издържано и Решение на Европейската комисия за човешки права по дело No. 4515/1970 г.<sup>34</sup> По това дело Комисията се е занимала с иска на британски гражданин, който е подал жалба срещу законова забрана в неговата страна за излъчване на платени религиозни или политически реклами по телевизията. Частна телевизионна компания, по чиято програма жалбоподателят е искал да излъчи реклама за своята партийна платформа му е отказала това, позовавайки се на Broadcasting Law. Отказ е бил даден и от Би Би Си, по отношение на която същият закон не е бил в сила. Британското правителство е аргументирало забраната в закона с тезата, че ако такава реклама би била разрешена, то тогава богати партии, които могат да ангажират сериозни финансови средства биха били в състояние да откупят значителни количества ефирно време и по този начин да минират правилата на почтеното политическо състезание.

<sup>34</sup>CoD 38, CS 86 ff., 88, 89, Вж също и Frowein/Peukert, EMRK-Kommentar, Art. 10 RZiff. 19

Европейската комисия се е присъединила към това схващане и е отхвърлила жалбата. В мотивите към решението си, Комисията посочва между другото, че демократичния политически процес изисква щото всички политически партии, които биват допускани до ефир да имат равни шансове. Противното би било нарушение на чл. 10 (свобода на мненията) във връзка с чл. 14 (забрана за дискриминация) от Европейската Конвенция за Човешките права. В същия смисъл е и Решение на Европейската Комисия по човешките права No. 9297/1981 г. по дело *x. Association v. Sweden D.R. 28*, р. 204, както и Решение No. 12439/1986 г. по дело *Sundberg v. Sweden*, непубликувано.<sup>35</sup>

Изводът е, следователно, че политическите партии могат да получат ограничена привилегия за достъп до ефир само в хода на предизборни кампании, като желателно е равнопоставеността между тях да бъде осигурена. Противното би било нарушение на чл. 39, ал. 1 във връзка с чл. 6, ал. 2 от българската Конституция, както и на чл. 10 във връзка с чл. 14 от ЕКЧП.

#### **б) разгласяване на неотложни съобщения**

Друг случай, в който доктрината и практиката са на мнение, че може да се допусне привилегирован достъп до ефир касае случаите, в които е необходимо да бъдат разгласени неотложни съобщения. Такива неотложни съобщения са като правило информации, с които се цели съобщаването на населението за явна и непосредствена заплаха за живота и сигурността на гражданите или държавата. Аргументът за тази "привилегия" за достъп до ефир се търси в т. нар. принцип на "претегляне на блага". Очевидно и общопризнато е, че свободата на словото и мненията е универсално човешко право, но то не е абсолютно. Абсолютно е напр. правото на живот, както и правото на лична и обществена сигурност. Доктрината приема, че в случаи, когато са застрашени правото на живот на гражданите или тяхната или на държавата сигурност правото на свобода на мненията трябва да отстъпи. Към такова становище се придържа и нашата Конституция, според чийто чл. 57, ал. 3 е допустимо временно ограничаване на правата по чл. чл. 39, 40 и 41 в случай на война, на военно или друго извънредно положение, но само със закон.

Сигурно може да се приеме едно разширено схващане на този текст, което да дава право на незабавен достъп до ефир на представители държавни органи, не само в случаи, които са във връзка с подобни, изключително тежки ситуации, но и в случаи на по-леки природни бедствия, които не налагат обявяване на извънредно положение. Още повече, че чл. 57, ал. 3 визира едно цялостно ограничаване на въпросните права, докато в интересувания ни случай

<sup>35</sup>подробен анализ на тези решения в: Voorhoof, Dirk Prof.: *Critical Perspectives on the Scope and Interpretation of Article 10 of the European Convention on Human Rights*, Council of Europe; Reg. No. CDMM (93)36, Strassbourg,- 1993, p.p. 64 ff.

се касае само за привилегирирано предоставяне на - в зависимост от сериозността на заплахата - еднократен или неколkokратен достъп до ефир на длъжностни лица.

Въпросът на кого следва да бъде предоставяно такова право намира косвен отговор в Конституцията. Може да се приеме, че право на незабавен достъп до ефир в случаи, когато трябва да се съобщи за заплахата за здравето, живота и сигурността на гражданите и на държавата имат органите, които могат и да обявяват извънредно положение, а именно Народното събрание (чл. 84, т. 12 Конст.) и във връзка с този член Президентът и Министерския съвет. По начало в световната практика се приема, че такова право имат само представители на висшата изпълнителна власт, която е натоварена с общата грижа за реда и сигурността. Едновременно предоставяне на право на достъп до ефир в критични ситуации едновременно на всички власти, би довело до объркване в моменти, в които се очаква организирано действие.

### **в) предавания на трети лица**

Под този събирателен термин обикновено се разбира достъп до ефир на организации или групи, от чието дейност обществото има определен интерес и следователно, то е готово да допусне една тяхна привилегия в този смисъл. В различните страни такова право на достъп се дава например на църквата за излъчване на значими религиозни церемонии или на съюзите на трудещите се за разпространяване на важни информации, засягащи правата и интересите на работещото население. Във всички случаи се изхожда обаче от специфични културни и исторически характеристики на обществото, които обуславят висока степен на обществен интерес от привилегирирано предоставяне на ефирно време на подобни организации.

Дискусионен е въпросът, доколко търговската реклама е "предаване на трети лица" и в нейна полза съществува претензия за достъп до ефир. В англосаксонските страни се приема, че рекламата удовлетворява и гарантира правото на гражданите на избор.<sup>36</sup> Континенталната правна доктрина, напротив, смята, че излъчваните реклами от гледна точка на съдържанието си се ползват от конституционната закрила на свободата на мненията, но отрича правната претензия на рекламодателите за гарантиран достъп до ефир.<sup>37</sup> Обстоятелството, че рекламата се излъчва във всички случаи срещу заплащане е още един аргумент в подкрепа на отричането на такава конституционно-правна претензия на рекламодателите.

<sup>36</sup>подробно при Holsinger, R. цит съч. стр.400-440

<sup>37</sup>Вж. у Branahl, U. цит. съч. стр. 224 сл.

## **2. Достъп до ефир на представители на държавна власт и на парламентарни сили в светлината на чл. 39, ал. 1 Конст.**

В светлината на казаното дотук би могло по-лесно да се разсъждава върху конституционнообразността на достъпа до ефир на представителите на държавна власт и на парламентарните политически сили у нас.

Решението на ВНС от 22.12.1990 дава такова право на Президента на Републиката, на Председателя на Народното събрание, на Министър-председателя, на председателя на Парламентарната комисия по радио, телевизия и БТА, в рамките на компетенциите на комисията, както и на представените в Парламента политически сили. Атаката на Главния прокурор на Република България срещу тези разпоредби на Решението изхожда от презумпцията за нарушение на чл. 8 от Конституцията, който прокламира разделението и равнопоставеността на властите.

Действително, така формулираната норма на абз. 12 на Решението на ВНС, поставена в светлината на чл. 8 Конст., необосновано поставя в неблагоприятно положение съдебната власт. От всичко, казано по-горе за правото на достъп до ефир по принцип, въпросът следва да се постави гругояче: какво налага щото представителите на държавните власти и на парламентарните политически сили да имат право на привилегирован достъп до ефир?

Струва ни се, че в текстовете на самата Конституция трудно може да бъде намерен аргумент в подкрепа на едно такова право. В текста на абз. 12 на Решението на ВНС се казва, че представителите на държавните власти (Президента, Премиера и Председателя на НС) имат право на получаване на ефирно време "при поискване". Не се казва, обаче, за какви цели се използва така предоставеното им време. Говорителите на политическите сили, представени в Парламента, пък, имат право на лимитирано ефирно време, което могат да използват за "изявления". Докато при първата група, облагодетелствани от тази норма, лица не става ясно дали времето им се предоставя за разпространяване на неотложни информации (вж. по-горе б. "б"), то в случая с парламентарните сили терминът "изявления" води до предположението, че всъщност се касае за "мнения". Практиката досега показва, че в действителност, парламентарните политически сили използват правото си на ефирно време именно за разпространяване на мнения по въпроси на актуалната политика.

Право на Конституционния съд е да прецени дали разпоредбата на абз. 12 на Решението на ВНС следва да се подкрепи или в нейния текст да бъде предвидено право за достъп до ефир и на съдебната власт, в съответствие с чл. 8 Конст. Струва ни се, обаче, че по принцип гарантирания достъп на държавните власти и парламентарните политически сили до ефир влиза в колизия с нормата на чл. 39, ал. 1 във връзка с чл. 6, ал. 2 от Конституцията (свобода на разпространяване на

мнения чрез електронни медии, свързана със забрана на създаване на привилегии, основани на политически убеждения или социално положение).

Както многократно бе изтъкнато, свободата на разпространяване на мнения е индивидуално право от категорията на универсалните човешки права. **Обстоятелството, че едно лице е облечено във висша държавна власт или представлява политическа сила, не може да създава презумпция за по-голяма възможност за ползуване на човешки права, в полза на същото лице.** Държавната власт или парламентарният мандат се дават по волята на народа. Произтичащите от властта права намират основанието си в необходимостта от широки правомощия, които да помагат на облечените във власт лица да служат по-добре на обществото. В кръга на тези права, обаче, никак не може да бъде включено правото на привилегировано предоставяне на възможност за разпространяване на мнение, чрез резервиране на достъп до ефира на радиото и телевизията.

Радиото и телевизията са длъжни, в кръга на своята задача, да информират изчерпателно за дейността на органите на държавна власт и за дейността на представените в парламента политически сили. Тези информации по презумпция включват и представяне на мненията на съответните длъжностни лица и народни представители. Оценката за това до каква степен радиото и телевизията изпълняват правилно задачата си и предават точно мненията на въпросните лица ще носи винаги белега на субективността докато не бъде създаден орган, на когото да се делегират изрични правомощия да прави точно такава авторитетна оценка.

Прочее, предоставянето на привилегировано право на достъп до ефир за изказване на мнения в полза на когото и да било, освен в случаи, когато това се налага от интереси, по-висши от свободата на словото, представлява нарушение на чл. 39, ал. 1 във връзка с чл. 6, ал. 2 от Конституцията, както и на чл. 10 във връзка с чл. 14 ЕКЧП. Дали разпоредбата на абз. 12 от Решението на ВНС от 22.12.1990 не представлява всъщност нарушението, визирано в нормата на чл. 57, ал. 2 Конст, е въпрос, който оставаме на преценката на Конституционния съд.



## VI. Заключение

Естествено не е възможно в рамките на едно такова кратко становище да бъдат засегнати всички аспекти на поставените въпроси. Правната доктрина у нас за жалост от десетилетия насам не е обръщала внимание на проблематиката на конституционно гарантираните права и свободи на гражданите. Негативният исторически опит, който имаме като общество и държава, обаче е предпоставка за пораждање на воля за промяна. Пътят на тази промяна следва да бъде подкрепян с гаранции, а гаранциите са в разкриване на онзи разум на конституционните текстове, който съответства на висшата цел - изграждане на демократична и правова държава.

Както бе казано в самото начало: отговорността, която лежи върху Съдиите от почитаемия Конституционен съд на Република България е огромна. Тяхното решение ще даде посоката на законово изграждане на системата на средствата за масова информация у нас. Дали на медиите ще бъде дадена свобода в името на обществен интерес или те ще бъдат поставени в зависимост от интересите на държавното цяло, дали т.е. приматът ще бъде поставен върху "обществото" или "държавата", или пък ще бъде намерен разумния баланс между тях, в името на общото добро, е въпрос, чието решаване лежи в текстовете на Конституцията и разума на Съдиите.

В заключение би могло да се каже още и следното. Естествено е, че електронните медии и на първо място измежду тях БНР и БНТ имат огромно въздействие и поради това трябва да бъдат поставени под особени грижи и надзор. Правото разполага с достатъчно механизми, които могат да осигурят изграждането на такъв ефективен надзор, без да е необходимо с него да се ангажират едностранно определени държавни органи. Електронните медии са, освен това сложни организми, при които надзорът върху програмите и административното им управление са в диалектично единство и противоборство. Едностранното подчинение на тези медии предполага под предтекста "надзор над програмите" надзираващият орган да пристъпи към реално администриране и обратното. Конституцията изисква, щото програмите на националните медии да съдействуват за реализиране на основни права на гражданите; администрирането на медиите е вторичен, обслужващ, аспект при изпълнението на тази задача. Натоварването на законодателното тяло с надзора върху програмите, освен че буди въпросителни относно принципната си конституционност, води естествено и към администриране на институциите, ако правото на такова администриране не му бъде отнето. Струва си да се постави въпросът: е ли надзорът върху програмите на БНР и БНТ достатъчна цена, която да обоснове едно придаване на законодателния орган на несвойствени му управленски функции? И не е ли Конституцията сама по себе си висша ценност?

Решението на Конституционния съд по дело 19/1995 г. има навярно определен политически смисъл. Този смисъл ние бихме искали да видим в постигането на баланса между интересите на обществото и на държавата, доколкото свободата на словото е необходима на държавата точно толкова, колкото и на отделните членове на обществото. Демокрацията и свободата са възможни; техните основи лежат скрити в текстовете на Конституцията. На мъдростта на членовете на почитаемия Конституционен съд оставяме те да бъдат открити.

Становището е подготвено от Правен отдел на Българската Национална Телевизия.