



СЪЮЗ НА ЮРИСТИТЕ В БЪЛГАРИЯ

ЦЕНТРАЛЕН СЪВЕТ

1000 София, ул. "Пиротска" № 7

тел./факс: 0359-2987-83-90

e-mail: sub@sub.bg

Изм. №

58/10.06.2013г.

к.г. № 6/13г.

12.06.13г.

СЪД

Ел. № 4/к.г. 6/2013

Дата 11.06.2013

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

НА СЪЮЗА НА ЮРИСТИТЕ В БЪЛГАРИЯ
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 6 ОТ 2013 Г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 4 април 2013 г. Съюзът на юристите в България е конституиран като заинтересована страна по конституционно дело № 6 от 2013 година, образувано по искане на 57 народни представители от 41-вото народно събрание за установяване на противоконституционност и несъответствие с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които Република България е страна, на чл.26, т.3 и чл.59, ал.2, т.3 от Закона за радиото и телевизията (ЗРТ)

Съюзът на юристите в България изразява следното становище:

1. Успешно прилагане на закона

Разпоредбите на чл.26, т.3 и чл.59, ал.2, т.3 от Закона за радиото и телевизията са въведени като изискване към лицата, които заемат длъжностите „член на Съвета за електронни медии“, „член на Управителния съвет на Българското национално радио“ и „член на Управителния съвет на Българската национална телевизия“, още при приемането на ЗРТ през 1998 г. Цитираните правни норми кореспондират на разпоредбата на чл.3, ал.1, т.19 от Закона за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия (ЗДРДОПБГДСРСБНА).

През последните 15 години лустрационните норми са прилагани успешно по отношение на съставите на регулаторния орган и обществените медии. Отсъстват писмени позиции от БНР, БНТ или СЕМ за отмяна на текстовете в закона. В обратна посока се развиваха нормотворческите тенденции – към разширяване на обхвата на чл.26, т.3 от ЗРТ. През 2008 г. народни представители от ПГ на НДСВ публично огласиха намерението си да внесат допълнение в чл.26, т.3 от ЗРТ по отношение на сътрудниците на Разузнавателното управление на Министерството на народната отбрана (РУМНО), с оглед синхронизацията му със ЗДРДОПБГДСРСБНА.

2. Конституционната практика

Конституционният съд на Република България вече е имал повод в Решение № 10 от 25.06.1999 г. по конституционно дело № 36/1998 г. да се произнесе относно посочените и в настоящото искане основания за отмяна на разпоредбите – чл.5 и чл.6 от Конституцията.

Съюзът на юристите в България поддържа изразеното вече становище на Конституционния съд по този въпрос, а именно: „С Решение № 10 от 1997 г. Конституционният съд прие, че тази разпоредба не е противоконституционна. Като се има предвид, че съгласно разпоредбата на чл. 32, ал. 1, т. 2 ЗРТ генералните директори се избират и освобождават от НСРТ, би могло с аргумент за по-силното основание такова ограничение да се въведе и за членовете на НСРТ, което е направено и от законодателя. Такова ограничение според Конституционния съд не нарушава разпоредбата на чл. 6, ал. 2 от Конституцията. с Аргументи в тази насока могат да се изведат и от практиката на съда. С Решение № 14 от 1992 г. Конституционният съд е приел, че признаците, въз основа на които не се допуска ограничение на правата на гражданите, са изчерпателно изброени в Конституцията в разпоредбата на чл. 6, ал. 2. На това основание не се допускат никакви ограничения на правата на гражданите, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние. Служителите на бившата Държавна сигурност са били в определено служебно - трудово или договорно, положение с конкретен държавен орган - Държавна сигурност. Това положение не е идентично с лично и обществено положение по смисъла на чл. 6, ал. 2 от основния закон и не може да се определя като дискриминационен критерий, защото не съществува в изчерпателно изброените в чл. 6, ал. 2 критерии, гарантиращи равенството на всички граждани пред закона.

Неоснователно е позоваването на народните представители на принципа за презумпция за невиновност. В ЗРТ никъде не се визира и намек за вина в наказателноправен смисъл и по тази причина този аргумент в искането е ирелевантен. Неточно е и да се прави аналогия с част от мотивите по Решение № 2 от 1999 г. на Конституционния съд. Случаят със законодателно въведените ограничения в ЗРТ по отношение

на лица, кандидатстващи за ръководна роля в националното медийно електронно пространство на БНР и БНТ, както и в националния обществен орган, е съвсем различен от този по Закона за администрацията. Ограниченията по ЗРТ не се отнасят до държавна длъжност и държавни служители, нито до признака "политическа принадлежност". Конституционният съд в Решение № 21 от 1996 г. изрично е приел, че НСРТ не е държавен орган. Следователно членството в съвета не е държавна длъжност и не би могло да се търси позоваване и на Международния пакт за граждански и политически права, който е ратифициран от Република България и по силата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията е част от вътрешното ни законодателство. В този пакт се изисква гарантиране на възможност за достъп при общи условия и равенство до държавни длъжности.

Ограничаване на правата на гражданите, извън изчерпателно изброените социални признаци в чл. 6, ал. 2 от Конституцията, са допустими, но с това и в най-малка степен не се нарушава Конституцията. В случая става въпрос за индивидуални ограничения, а презумпцията за липсата на ограничавачи обстоятелства се гарантира от Закона за достъпа до документите на бившата Държавна сигурност.

Законодателят с основание отказва на определена група хора да бъдат членове на НСРТ и на управителните съвети на БНР и БНТ, защото това се прави не като репресивна мярка, а в защита на обществения интерес. В тази насока следва да се посочи Решение № 18 от 1997 г., където Конституционният съд категорично е застанал на становището, че "Правото на едно лице да заема определена длъжност не е абсолютно по своя характер. То подлежи на различни ограничения от обективен и субективен характер, които произтичат от различни конституционни ценности и принципи."

3. Отсъствието на дискриминационни условия

Съюзът на юристите в България изразява безпокойството си, че с приемането на Решение № 11 от 2.10.2012 г. на КС по к. д. № 1/2012 г. относно Закона за Българската телеграфна агенция и с позоваването на този акт в искането до КС на 57-те народни представители от 41-то Народно събрание Съдът ще бъде използван за политическа реабилитация на сътрудниците на бившия репресивен апарат в областта на средствата за масово осведомяване. Липсва каквото и да е основание за твърдения, че се ограничава правото на труд или че се упражнява дискриминация в областта на труда и професиите.

„Забраната за дискриминация по чл. 14 КЗПЧОС се простира само върху правата и свободите, предвидени в Конвенцията, между които не фигурира правото на индивида на равен достъп до представителните и ръководните публични длъжности (в този смисъл вж. решението от 1986 г. на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) по делото Glasenapp срещу Германия).” (из особено мнение на конституционните съдии Владислав Славов, Благовест Пунев, Румен Ненков и Кети Маркова към

Решение № 11 от 2.10.2012 г. на КС по к. д. № 1/2012 г.).

Освен това, съгласно публичния регистър на Съвета за електронни медии под юрисдикцията на Република България осъществяват дейност като доставчици на медийни услуги стотици търговски радио- и телевизионни организации. От гледна точка на пазара на труда не може да се направи извод, че специалистите от областта на електронните медии, електронните съобщения, журналистиката, правото или икономиката не биха могли да упражняват правото си на труд в някоя от частните електронни медии в България, включително в управителните и контролни органи на същите, както и в обществените оператори БНР и БНТ или в администрацията на Съвета за електронни медии (където и понастоящем длъжността „главен секретар“ се заема от лице – сътрудник на бившата Държавна сигурност на няколко управления, Решение № 50/ 08.10.2008 г. на Комисията за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия).

Същинско ограничаване на правото на труд се съдържа в други текстове, като например предвидените в чл.27, ал.1, т.4 и т.5 от ЗРТ условия 2 години след изтичането на мандата членовете на СЕМ да не могат да са консултанти или членове на органи за управление, контрол и надзор на доставчици на медийни услуги, както и да не могат да придобиват дялове и акции в тях и в рекламни агенции; както и 1 година след изтичането на мандата членовете на СЕМ да не могат да са консултанти или членове на органи за управление, контрол или надзор на организации с нестопанска цел – доставчици на медийни услуги. Но това ограничение се оценява като елемент от независимостта на регулацията.

4. Особености на публичните длъжности, компетентност и функции

Единственото допустимо ограничение е бившите сътрудници на Държавна сигурност да не заемат публични длъжности, каквито според чл.3, ал.1, т.19 от ЗДРДОПБГДСРСБНА са членовете на СЕМ и членовете на управителните съвети на БНР и БНТ.

Тези публични длъжности трябва да бъдат отграничени от останалите, изброени в чл.3, ал.1, т.19 от ЗДРДОПБГДСРСБНА: ръководителите на редакции (дирекции), ръководителите на отдели и ръководителите на сектори в Съвета за електронни медии, Българската национална телевизия, Българското национално радио.

*Разграничението е направено в Закона за радиото и телевизията, от една страна, на плоскостта на правомощията, с които разполагат членовете на СЕМ и членовете на управителните органи на БНР и БНТ при приемането на решения. От друга страна, това ограничение е пряко обусловено от преследването на **легитимния обществен интерес** да не съществуват обвързаности при определяне на програмната политика на обществените медии и изразходването на публични средства (виж в този смисъл чл. 62, чл.68 и чл.71 от ЗРТ), както и да се пресече възможността*

да се извършват регулация (лицензиране и регистрация на медии, избор на управителни органи на БНР и БНТ) и надзор на предоставяните медийни услуги, повлияни от скрити зависимости (виж чл.32 и чл.33 от ЗРТ). Именно в този контекст в закона съществува категорично взаимодействие и е постигнат съвършен нормативен синхрон между чл.26, т.3 и чл.59, ал.2, т.3 от ЗРТ с чл.3, ал.1, т.19 от ЗДРДОПБГДСРСБНА.

5. Гарантиране независимостта на БНР, БНТ, СЕМ

Надделяващият обществен интерес за запазване действието на нормите на чл.26, т.3 и чл.59, ал.2, т.3 от ЗРТ е обезпечаването на независимостта в дейността на БНР, БНТ и СЕМ.

БНР и БНТ като всички медии се ползват от конституционните (чл.40 от Конституцията) и законови (чл. 5 от ЗРТ) гаранции за независимост. В същото време те са национални културни институции, чиято независимост се гарантира от закона *допълнително* в трите възможни измерения – програмно съдържание, управление, финансиране.

По отношение на *програмното съдържание* автономността е заложена в нормата на чл.47, ал.2 от ЗРТ „Продуценти на новини и актуално-публицистични предавания с политическа и икономическа тематика, разпространявани в програмите на БНР и БНТ, могат да бъдат само Българското национално радио и Българската национална телевизия”.

Спрямо дейността на *управителните органи на обществените доставчици на медийни услуги* гаранциите за самостоятелност се съдържат в условията за несъвместимост (чл.60, ал.3 от ЗРТ) и отрицателните изисквания, заложени в чл.59, ал.2 от ЗРТ.

Относно *финансирането* независимостта е възприета чрез смесеното им финансиране (чл.70, ал.3 от ЗРТ).

Автономността на медийния регулаторен орган е провъзгласена като общ принцип на регулацията в чл.20, ал.1 от ЗРТ: „Съветът за електронни медии е независим специализиран орган, който регулира медийните услуги в случаите и по реда, предвидени в този закон.” Но това правило придобива своето истинско измерение в съчетание с други текстове в закона, сред които е лустрационната разпоредба на чл.26, т.3 от ЗРТ. Така се формира своеобразна *«триада на независимостта»*.

Систематичното тълкуване на чл.20, ал.1 от ЗРТ се поставя в пряка корелация и с основополагащ принцип на правния статус на членовете на СЕМ – специалното изискване те да бъдат **независими** при обсъждането и вземането на решения (чл.36, т.3 от ЗРТ). Как може да се гарантира изпълването със съдържание на тази норма в контекста на тайните връзки с мрачното тоталитарно минало на член на СЕМ, ако не съществува лустрационният текст?

Независимостта на членовете на СЕМ в тяхната дейност се обезпечават и с ограничаване на правото на труд чрез условията за несъвместимост по време на мандата им (чл.27, ал.1 от ЗРТ).

Автономността на СЕМ, изразена в правния статус на неговите

членове, е подплатена и от института на «конфликт на интереси» (чл.28а от ЗРТ).

Само в съчетание на тези три ограничения във времето – *миналото* (чл.26, т.3 от ЗРТ), *настоящото* (чл.27, ал.1, чл.28а и чл.36, т.3 от ЗРТ) и *бъдещето* (чл.27, ал.11 т.4 и т.5 от ЗРТ) – може да бъде постигната независимостта на регулаторния орган. Отпадането на което и да е от тях, но като че ли в най-голяма степен отмяната на лустрацията, ще дестабилизира дейността на регулаторния орган.

6. Равно третиране на обществените медии

Общественият интерес, а не интересът на индивида налага съобразяването със социалните потребности и обективната действителност при постановяването на който и да е юридически акт.

Предвид предстоящото провеждане на конкурс за избор на генерален директор на БНТ и след наскоро проведения конкурс за избор на генерален директор на БНР приемането на решение, което отменя лустрационните текстове в закона, би създадо неравнопоставеност в третирането относно статуса на управителните органи на двете обществени медии, защото кандидатите за генерален директор на БНР бяха проверени вече за принадлежност към структурите на Държавна сигурност.

7. Обществените нагласи

Гражданската инициатива „Чисти гласове” от 2008 г. бе сред инициаторите за отваряне на досиетата в медийния сектор. Благодарение на оказания от неправителствения сектор и журналистите обществен натиск Комисията по досиетата се ангажира и предприе действия по разкриване на сътрудниците на бившата Държавна сигурност в медийния сектор.

През 2008 г. с постановяването на решението на Комисията по досиетата за разкриване на агентите в БНТ ръководството на медията се разграничи публично от действията на бившите сътрудници на тайните служби, като прие декларация: *"След като видяхме първата част от списъка с проверените, дължим на обществото своята позиция. Нашето категорично мнение е, че през 2008 г. принадлежността към бившите служби е несъвместима с воденето на телевизионно предаване и със заемането на ръководен журналистически пост в БНТ. Оттук нататък оповестените от Комисията служители на БНТ, носят своята отговорност пред зрителите и обществото, за да обяснят обстоятелствата около сътрудничеството им с Държавна сигурност. Още през май, когато бяха поискани списъците, ръководството на БНТ се обърна към журналистическите дружества на СБЖ и СЖБ "Подкрепа" в БНТ. В свое становище те подчертават, че журналистите са основна част от екипа на медията, за която работят, и носят отговорност за публичния образ и общественото доверие към нея".*

27

Това подчертава съответстващ на обществените нагласи рефлекс, който действа не само в рамките на закона, но и извън него. Достатъчно показателен, че обществените отношения са намерили адекватно решение в законодателния акт и не съществува потребност от отмяната на атакуваните пред Конституционния съд текстове.

Становище на Комисията по журналистическа етика в електронните медии от 2009 г. гласи следното:

„Независимостта от външни влияния, особено такива от политически и икономически характер е недопустима за медиите и журналистите с оглед ролята им да дадат възможност обществото да обхване всички гледни точки. В друго решение Съдът отбелязва:

„Освен това, свободата на печата дава една от най-добрите възможности за обществото да узнае идеите и възгледите на политическите лидери и да оформи мнението си за тях. По-общо, свободата на политическия дебат е в самата същност на концепцията за демократично общество, която е намерила отражение в цялата Конвенция.” (решение по делото Лингенс с/у Австрия)

Принадлежността към службите за сигурност следва да се разглежда като широка изложеност на влияния и стимули. Този вид служби се характеризират със строга йерархия, отношения на власт и подчинение, конспиративност. Отделно от конкретната морална оценка на орган като Държавна сигурност, дадена и в документи на Съвета на Европа, принадлежността на едно лице към каквато и да е служба за сигурност и едновременно с това към журналистическата дейност представлява конфликт на интереси само по себе си.

Практическото приложение на това заключение е в сферата на конкретната преценка на конкретните медии.

Водима от горното, Комисията за етика в електронните медии изразява следното становище:

„Принадлежността на журналист към структури от категорията на службите за сигурност е несъвместимо от гледна точка на принципа за журналистическата независимост”.

Петицията на Център за развитие на медиите **„Без агенти на ДС в ръководствата на обществените медии и СЕМ!”** от последните два месеца демонстрира последователната, неотклонна и категорична позиция на медийната гилдия през последните години, че очакванията на обществото са лустрационните текстове да не бъдат отменени от Конституционния съд.

Изброените мнения са меродавни, защото техен изразител са медийните професионалисти. Те свидетелстват, че журналистите, медийната общност отричат и осъждат безапелационно сътрудничеството с бившата Държавна сигурност на своите колеги.

48

Последните няколко години и особено няколко месеца показаха сериозни дефекти на демокрацията в България. Те до голяма степен се дължат на отсъствието на достатъчно на брой лустрационни текстове в законодателството през изминалите 20 години.

Разпространението на законни или незаконно правени записи по върховете на властта и зависимостите, които се открояха, включително и с бившата Държавна сигурност, свидетелстват за необходимостта от допълване на нормативната уредба. Това важи и за Закона за радиото и телевизията. Отмяната на лустрационните текстове ще е отстъпление от демократичното развитие на обществото. Именно възпрепятстването на политическите компромати и манипулации в областта на електронните медии е основна задача на лустрационните текстове. Тяхното успешно прилагане през последните 15 години от българските държавни институции е значима крачка на нашето общество към постигането на така необходимото доверие и институционална стабилност.

Федерална република Германия, която въведе лустрационни текстове по отношение на значителна част от публичните длъжности, отложи действието на тези норми до 2019 г. Това показва, че въпреки положените сериозни усилия с различни законодателни и административни мерки да оттегли от държавното управление сътрудниците на тайните служби на ГДР (ЩАЗИ), ФРГ все още се налага да осмисля ситуацията и да запази съществуващата нормативната уредба.

Като пример ще посочим чешкия медиен закон от 2001 г. (последно изменен през 2010 г.) във връзка с условията за избираемост на членовете на регулаторния медиен орган, който в чл.7, ал.3, буква „d” препраща към лустрационния Закон № 451/1991 г.

Уважаеми конституционни съдии,

В заключение, Съюзът на юристите в България подкрепя сега действащата нормативна уредба поради успешното прилагане през последните 15 години на чл.26, т.3 и чл.59, ал.2, т.3 от ЗРТ. Тези текстове са издържали конституционната проверка в далеч по-политизиран етап от развитието на страната ни. Въпросните разпоредби не поражда дискриминация в областта на труда и професиите. Характеристиката на публичните длъжности „член на СЕМ”, „член на УС на БНР” и „член на УС на БНТ” изисква и налага те да бъдат обособени чрез лустрационния текст от останалите публични длъжности по чл.3, ал.1, т.19 от ЗДРДОПБГДСРСБНА в трите публичноправни организации. С помощта на чл.26, т.3 и чл.59, ал.2, т.3 от ЗРТ се гарантира управленската, програмна и финансова независимост на БНР и БНТ, както и регулаторната и надзорна автономия на СЕМ.

С УВАЖЕНИЕ
ПРЕДСЕДАТЕЛ
(ВЛ. СЛАВОВ)

