

БЪЛГАРСКА МЕДИЙНА КОАЛИЦИЯ

София, ж.к. "Сердика", бл.1 вх.А ап.22 т.ф. 230698/9634947 факс 963 4340

*Изпълнено
на бл. Григор*
18.03.99 *М. С.*

ДО: КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
СОФИЯ

ОТ: БЪЛГАРСКА МЕДИЙНА КОАЛИЦИЯ
СОФИЯ

Уважаеми господа,

С ваше определение от 19 януари 1999 година Българската Медийна Коалиция беше конституирана като заинтересована страна по делото за обявяване противоконституционността на редица разпоредби от Закона за радиото и телевизията - ДВ, бр.138/24.11.1998.

Българската Медийна Коалиция ви благодари за предоставената възможност да изложи официално своето становище по делото и се надява, че с него ще допринесе за подобряването на правната среда, в която се развиват електронните медии в България. В тази област българският Конституционен Съд има вече забележителна практика, цитирана като пример за решаване на конституционно-правните проблеми, свързани със свободата на словото и регулирането на електронните медии в едно демократично общество. Надяваме се, че и решението по настоящото дело ще влезе в практиката на Конституционния Съд като поредна стъпка в модернизиранието на българското медийно законодателство.

За да избегне всякаква възможност да бъде заподозряна в преследването на специфични или частни интереси, Българската Медийна Коалиция реши да потърси независима чуждестранна правна фирма с молба да прегледа Закона за Радиото и Телевизията единствено от гледна точка на неговата законосъобразност, на степента, в която той отстоява принципите на Конституцията на Република България и отговаря на изискванията на Европейската Конвенция за Правата на Човека, която е част от българското законодателство по силата на Конституцията. Българската Медийна Коалиция се обърна с молба за изготвянето на тази оценка към една от най-авторитетните правни фирми в света, американската "Ковингтън и Бърлинг", която от години специализира в

европейското и американското право в областта на медиите и телекомуникаците.

Приемаме настоящия анализ за свое становище по конституционното дело и се обръщаме към вас с предложение да обявите за противоконституционни атакуваните текстове.

София, 15.3.1998

Българска Медийна Коалиция:

Сдружение на Частните Радиостанции АББРО

Българска Асоциация на Лицензираните Кабелни Оператори

Асоциация на Недържавните Ефирни Телевизии

Национална Организация на Кабелните Оператори

Форум Свободно Слово

Съюз на Българските Журналисти

Център за Независима Журналистика

Асоциация "Журналисти за Европейски Съюз"

Програма "Достъп до информация"

Български Хелзински Комитет

106

Ковингтън & Бърлинг
Вашингтон 200044-7566
Пенсилвания авеню1201
ПОБ 7566
тел. (202) 662-6000

Лондон :
Лекънфийлд Хаус,
Карзън стрийт
тел. (44-171) 495 5655

Брюксел :
Кунстлаан - Авеню Дез'ар 44
тел. (32-2) 549 5230

Уважаеми господа,

Разгледахме Закона за Радиото и Телевизията в България за да определим дали той е в противоречие с Конституцията на България, както и с Европейската Конвенция за Защита Правата на Човека, която е част от вътрешното българско законодателство по силата на Конституцията.

В началото трябва да отбележим, че според нас много аспекти на Закона за Радиото и телевизията не подкрепят в достатъчна степен правото на свободно изразяване на мнение в България. Ние сме подчертавали тези елементи от закона в предишни свои анализи, в това число и в писмото ни до Президента на Републиката миналата година. Настоящият анализ обаче е различен по характер. Тъй като Законът за Радио и Телевизия вече не е пред Парламента и може да бъде променен единствено с решение на съда, съсредоточихме вниманието си само върху онези елементи от него, които са в такава степен в нарушение на Конституцията, че биха настроили Конституционния Съд да ги отмени. В настоящия анализ се ръководихме и от решението на Съда за обявяване на противоконституционността на предишната версия на Закона през 1996 година.

От тази гледна точка, най-сериозните области, в които Закона може да бъде атакуван като противоконституционен са следните негови разпоредби :

1. Според чл. 32(9) НСРТ, който е независим орган, не взема самостоятелни решения по издаването на лицензи за осъществяване на радио-телевизионна дейност. Вместо това НСРТ ще взема решения и ще предлага на Държавната Комисия по Далекосъобщенията (ДКД) "проект за лицензия" за радио-телевизионна дейност. Включването в процеса на лицензирането на ДКД, една

държавна институция, която не е независима, нарушава българската Конституция по същите причини, по които бе обявен за противоконституционен закона от 1996 година.

2. Чл.9(4) от Закона за Радиото и Телевизията постановява, че недопускането на цензура и текстовете, които осигуряват правото на свободно изразяване на мнение “..не се прилагат временно при грубонарушаване на този закон”. Предполагаме, че този текст дава правото на НСРТ да предприема действия против радио-телевизионни оператори, които нарушават закона. Ако тази разпоредба обаче може да суспендира недопускането на цензура в по-общ план, това би било в нарушение на Конституцията на България. Според Конституцията недопускането на цензура може да бъде суспендирано по съдебен път и само при тясно определени обстоятелства.

3. Чл. 16 постановява, че радио-телевизионните оператори нямат правото да създават и разпространяват “предавания, съдържащи информация, свързана с личния живот на гражданите, без тяхно съгласие”. Тази разпоредба нарушава остро възможността на медиите да отразяват важни събития. Силата на тази разпоредба, разбира се, е до голяма степен отнета със следващите текстове в чл. 16, които дават правото на медиите да отразяват личния живот на представители на властта и на обществени фигури, чиито “решения имат влияние върху обществото”. Независимо от това чл. 16 означава, че българските медии ще бъдат подлагани на сериозен риск при отразяването на каквото и да било елемент от личния живот на един човек, тъй като в този случай НСРТ ще има правото да определя дали въпросният човек е един от онези, чиито “решения имат влияние върху обществото”. Крайният резултат ще бъде, че медиите няма да отразяват тези събития, дори те да са от обществен интерес, водени от страх, че могат да загубят лицензите си. Това може да бъде оценено като предварителна цензура и би било в нарушение на българската Конституция.

4. Конституционният Съд вече е постановил ясно, че начинът на съставяне на НСРТ трябва да осигурява неговата независимост и политическа неутралност. Законът за Радиото и Телевизията наистина осигурява плурализъм в членството на НСРТ като изисква петима от неговите членове да бъдат избирани от Народното Събрание, а четирима да бъдат назначавани от президента. Остава обаче възможно Народното Събрание и Президентството да бъдат контролирани от една и съща политическа партия. Ако това се случи, една политическа партия би контролирала и НСРТ и така би получила правото да регулира медиите в посока осъществяване на нейните собствени съдържателни цели. Според нас този текст от Раздел Втори от Закона - чл. 24(1) трябва да бъде оспорен като противоконституционен.

5. Лицензирането на радио и телевизионните оператори ще се базира, поне частично, и на представените “програмен проект, програмна концепция,

програмен профил, програмна схема и списък от предлаганите допълнителни радио-телевизионни услуги”. Това предполага, че НСРТ ще основава решенията си за лицензиране на съдържанието на програмата, която оператора предлага. В комбинация с факта, че НСРТ може да бъде контролиран от една партия, този текст - чл. 111(8) може да бъде определен като противоконституционен.

6. Структурата на закона установява неравнопоставеност между държавните и частните медии. Държавните медии имат гарантирани най-добрите честоти за национално разпределение (чл. 44(2)) и получават значителни държавни субсидии в допълнение към правото си да рекламират в конкуренция с частните медии (чл. 70(3)). Не е ясно доколко тази неравнопоставеност е в пряко нарушение на Конституцията, но тя може да бъде разглеждана и като нарушение на правото на радио-телевизионните оператори да разпространяват свободно мнение и на правото на българските граждани да получават информация.

7. Чл. 18 дава правото на “държавни и общински органи” да поискат право на отговор. Този текст обаче не ограничава правото на отговор само до случаите, когато има нанесена реална вреда, както изисква Европейската Комисия. Това право на отговор е прекомерно и ограничава в прекалено голяма степен правото на радио-телевизионните оператори да разпространяват мнение. Държавните органи би трябвало да имат правото да разпространяват своето мнение по държавните БНТ и БНР. Те не би трябвало да имат достъп до частните медии, за да правят това. И само онези, чиито права са били нарушени, би трябвало да имат право на отговор. Според сегашната система всеки, който би искал да отговори, би получил това право на отговор. Това вероятно също трябва да бъде определено като противоконституционно.

ПРИЛОЖЕНИЕ N1 ПРИЛОЖИМО ПРАВО

Чл. 40(1) от Конституцията на България определя, че “печатът и другите средства за масова информация са свободни и не подлежат на цензура”

Тази свобода може да бъде ограничена само с решение на съда, а такова решение може да бъде взето само в един от следните четири случая : ”когато се накърняват добрите нрави или се съдържат призови за насилствена промяна на конституционно установения ред, за извършване на престъпление, или за насилие над личността”.

Тези четири случая са използвани многократно в Конституцията като единствени случаи, в които свободата на изразяване може да бъде ограничавана (виж. напр. чл. 37(2), 39(2), 41(1), 44(2)).

— Равнопоставено е изискването на чл.41 на Конституцията, което дава правото на българските граждани да получават информация. “Всеки има правото да търси, получава и разпространява информация. Осъществяването на това право не може да бъде насочено срещу правата и доброто име на другите граждани, както и срещу националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала”.

Изглежда, че намерението на този текст - правото да се получава информация - е пролог към основното право “Всеки има право да изразява мнение и да го разпространява чрез слово - писмено или устно, чрез звук, изображение или по друг начин” чл.39(1).

В допълнение към това, Конституцията установява правото на гражданите да участват пълноценно в демократичната система, която тя изгражда. Българските граждани имат право “на жалби, предложения и петиции до държавните органи”(чл.45). ”Свободата на съвестта” и “свободата на мисълта” трябва да бъдат “ненакърними”(чл.37). Политическият живот трябва да се основава върху “принципа на политическия плурализъм” и ”нито една политическа партия или идеология не може да се обявява или утвърждава за държавна”.(чл.11). Държавата трябва да “създава условия за свободно развитие на науката, образованието и изкуствата и да ги подпомага”(чл.23).

Международните договори, по които България е страна, са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат - чл5(4). България е страна по Европейската Конвенция за Правата на Човека (“ЕКПЧ”) и решенията на на Европейския Съд по Правата на Човека (“Съдът”) са задължителни за страните-членки.

ЕКПЧ гарантира правото на изразяване, в това число и правото да се получава информация, по всякакъв път. Чл.10 от Конвенцията постановява, че :

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

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

Европейският Съд по Правата на Човека е постановил, че чл.10 поставя по-голяма тежест върху държавите, които искат да се намесват в правото на свободно изразяване. Европейският Съд отстоява тезата, че всяка подобна намеса трябва да отговаря на следните три критерии :

- (1) трябва да бъде регламентирана със закон;
- (2) трябва да цели постигането на предписанията, считани за легитимни по силата на чл. 10 (2) и
- (3) конкретните мерки трябва да бъдат "необходими в едно демократично общество" за постигането на тази цел.

Европейският Съд интерпретира първия критерий, че всяка намеса трябва да бъде регламентирана със закон, в смисъл че правните изисквания трябва да бъдат всеобщо достояние и правните последици трябва да бъдат достатъчно предвидими, за да дават възможност на гражданите да управляват своята дейност. От тази гледна точка един закон би бил в нарушение на чл.10 ако не предоставя на гражданите достатъчна яснота за границите на разрешеното поведение.

Може би най-важното изискване на чл. 10 обаче е това, че всяка мярка за ограничаване на правото на свободно изразяване трябва да бъде "необходима в едно демократично общество". Европейският Съд подчертава, че изключенията в правото на свободно изразяване "трябва да бъдат интерпретирани тясно, а необходимостта от налагане на ограничението трябва да бъде убедително установена". В този смисъл Европейският Съд е

постановил, че за да докаже “необходимостта в едно демократично общество” държавната власт трябва да демонстрира :

- (1) наличието на неотложна обществена необходимост;
- (2) пропорционалност между предвиденото ограничение, включително правните му последици и преследваната цел;
- (3) че причините за налагане на ограничението са приложими и достатъчни по силата на чл.10(2).