

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

ОТ МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 36 ОТ 1998 Г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 19 януари 1999 г. по конституционно дело № 36 от 1998 г. Министерският съвет е конституиран като заинтересувана страна и ни е предоставена възможността в 14-дневен срок да изразим писмено становището си по делото.

В искането на групата народни представители, допуснато за разглеждане по същество от Конституционния съд, се оспорва изцяло или частично конституционностьта на 57 разпоредби от Закона за радиото и телевизията (ДВ, бр.138 от 1998 г.).

I. Относно твърденията за противоконституционност на ограниченията за кръга от лица, които могат да бъдат радио- и телевизионни оператори.

Народните представители считат, че е налице противоречие между разпоредбата на чл.5 от Закона за радиото и телевизията (ЗРТ) и чл.39, ал.1 и чл.41, ал.1 от Конституцията на Република България. Посочените конституционни разпоредби се отнасят до правото на всеки гражданин да изразява мнение и да го разпространява чрез слово - писмено или устно, чрез звук, изображение или по друг начин, както и да търси, получава и разпространява информация.

В чл.5 от ЗРТ е въведено изискването търговските радио- и телевизионни оператори да са търговски дружества с лицензия за радио- и телевизионна дейност, като е пояснено, че тяхната дейност има за основна цел разпределението на печалба между собствениците на капитала на тези

дружества. Ограничението по отношение на едноличните търговци е продиктувано от съображения за целесъобразност с оглед гарантиране на публичния интерес и интересите на потребителите. Финансирането на радио- и телевизионна дейност с цел печалба едва ли е по възможностите на твърде голям кръг физически лица. Търговските дружества по Търговския закон (ТЗ) имат регламентиран капитал. При някои от тях е изрично определен и неговият минимален размер и при реализиране на евентуална отговорност по този и по други закони гаранциите за удовлетворяване на кредиторите са по-реални. Това е един от множеството случаи в законодателството както в нашата страна, така и по света за ограничаване на определен кръг лица при осъществяването на определена дейност в публичен интерес.

За едноличните търговци е налице възможността да бъдат обществени радио- и телевизионни оператори по смисъла на чл.6 от ЗРТ. Изискването физическите лица да са регистрирани като търговци, както и да притежават съответна лицензия за осъществяване на радио- и телевизионна дейност произтича от търговския характер на тази дейност. ЗРТ не е единствения закон, който въвежда някакви ограничени по отношение на физическите лица - такива съществуват в Закона за банките (чл.1), в Закона за застраховането (чл.4) и пр., където спецификата на дейността изисква да се постави общественият интерес пред този на отделните физически лица, които биха могли да осъществяват тази дейност като еднолични търговци с всички недостатъци на неограничената имуществена отговорност, усложненията при съпружеската имуществена общност, наследяването и пр. В този смисъл е и константната практика на Конституционния съд - Решение № 18 от 1997 г., относно ограниченията по Закона за банките, Решение № 6 от 1997 г. по Закона за застраховането и пр.

Считаме, че твърдението за противоречие на чл.5 от ЗРТ и на чл.39, ал.1 и чл.41, ал.1 от Конституцията е неоснователно.

II. Относно твърденията за противоконституционност на чл. 7, т.8 от ЗРТ.

Народните представители приемат, че задължението на БНР и БНТ по чл.7, т.8 от ЗРТ да предоставят на гражданите възможност да се запознаят с официалната позиция на държавата по важни събития от обществения живот нарушава принципа на политическия плюрализъм (чл.11, ал.1 от Конституцията), на свободата на изразяване на мнение (чл.39 от Конституцията), забраната за цензура (чл.40 от Конституцията) и правото на информация (чл.41 от Конституцията).

Визираната разпоредба от ЗРТ е обща и е включена систематично в глава първа на ЗРТ, в която се регламентират общите положения и принципите на

правната уредба и на осъществяването на правно регулираната дейност. Именно тази норма закрепва един от аспектите на конституционното право на гражданите на информация, тъй като официалната позиция на държавата се изразява чрез държавните органи при различни случаи и пред различни правни субекти. Гражданите имат право да знаят в какви направления се осъществява дейността на тези органи и какви становища, концепции и отношения се излагат във връзка с това. Правото на информация може да бъде накърнено, ако националните медии не предоставят възможност тази официална позиция да стане достояние на всички граждани.

Съотношението на чл.7, т.8 към чл.51 от ЗРТ може да се възприема като съотношение на обща към специална норма. В чл.51 е визирана по-тясната хипотеза на информация относно бедствия, при непосредствена заплаха за живота, сигурността и здравето на населението или на отделни лица. В този случай съответните държавни органи могат да изразят и позиция относно тези събития, но приоритет има предупреждаването на гражданите с оглед опазването на техния живот и имущество. Адресатите и на двете норми са едни и същи, но в чл.51 има и две съществени уточнения - в определените хипотези БНР и БНТ са длъжни незабавно и безвъзмездно да предоставят програмно време. Предпоставка за това е искането, изходящо от компетентния държавен орган.

В чл.5 са определени най-общо задълженията на БНТ и БНР, които ги характеризират не само като обществени радио- и телевизионни оператори, но и като национални институции за информация. Именно във връзка с това и с оглед осъществяването на правото на информация за цялата нация те имат и специфични задължения по чл.7, респективно и по атакуваната т.8. С това задължение не се накърнява свободата на електронните медии да определят т.нар. в искането на народните представители "редакционна политика", нито се създават никакви ограничения относно изявите на опозицията. Тогава, когато тя присъства в определен държавен орган и оформя официалната му позиция по определени въпроси от неговата компетентност, то тя ще бъде изразена по силата на чл.7, т.8. Твърдението в искането на народните представители би имало основание, ако редакцията на визираната разпоредба от ЗРТ беше в смисъл, че задължението се отнася до информирането за официалната позиция само на държавните органи, формирани на принципа на политическото мнозинство. В условията на плурализъм на собствеността върху радио- и телевизионните оператори е необходимо запазването на възможността за националните медии да изразяват публичните становища и да предоставят информация относно дейността на държавните органи, визирани в Конституцията.

Държавните органи се формират по ред, установен в Конституцията и законите. Твърдението, че официалната позиция на държавата, изразявана от тях, е позицията на управляващото мнозинство и че опозицията се лишава от израз на своята позиция, не може да се счете за обосновано. Това означава да се отричат основните принципи на конституционализма, на легитимността на Народното събрание, на правителството и на другите държавни органи, щом те са конституирани при мнозинство на определена политическа сила.

III. Относно твърденията за противоконституционност на чл.11, ал.2 от ЗРТ.

Член 11, ал.2 от ЗРТ предвижда журналистите, сключили договор с радио- и телевизионни оператори, да не могат да получават инструкции и указания за упражняването на своята дейност от лица и/или групи извън органите на управление на радио- и телевизионните оператори. Визираните инструкции и указания са във връзка с тяхната дейност по тези договори и не би следвало да се прилагат инструкции и указания на лица, различни от страните по договора. В случая законодателят е имал предвид определени общи условия, които органите на управление на радио- и телевизионните оператори искат да типизират и да се прилагат от всички работещи за съответната медия, без да е необходимо да се възпроизвеждат във всеки конкретен договор. Съобразяването на всеки с тези правила е и израз на спазване на договора и на принципа на добросъвестността, който е основен в облигационното и трудовото право за отношенията между страните.

Не може да се приеме твърдението, че с тази разпоредба се въвежда цензура и се нарушава чл.40, ал.1 от Конституцията. В целия чл.11 от ЗРТ са създадени гаранции за журналистите да изразяват свободно своето мнение. В ал.1 това е регламентирано в общ вид при единственото ограничение на ал.2. С ал.3 се допуска публичната критика спрямо програмната политика на радио- и телевизионни оператори от страна на всички работещи в тях, включително и на журналистите по трудов или граждански договор, и изрично се определя, че това не е нелоялност към работодателя. В ал.4 се регламентира правото на тези журналисти да откажат да изпълнят възложена задача, ако тя не е свързана с изпълнение на разпоредбите на този закон или на съответните договори и противоречи на личните им убеждения. Допустими са договаряния на редакционни статуты, като обхватът на тяхното съдържание е изрично регламентиран в ал.6 на същия член и съгласно т.2 изрично трябва да се включва защита на журналистите по смисъла на ал.2.

Следователно разпоредбата на ал.2 на чл.11 не може да се разглежда изолирано и извън контекста на цялостната регламентация на отношенията

между журналисти и органи на управление на радио- и телевизионни оператори въз основа на договори. В Конституцията не е определено понятието “цензура”, но в т.18 на §1 от Допълнителните разпоредби на отменения ЗРТ като цензуриране се приемаше всяко предварително одобряване на материалите, предназначени за радио- и телевизионните предавания от страна на държавни органи или лица, които се намират извън структурата на съответната радио- и телевизионна организация. Недопустимостта на цензуриране при осъществяване на конституционните права на свобода на изявленията и на получаване и разпространяване на достоверна информация е определена и в Решение № 7 на Конституционния съд от 1996 г. В практиката се приема, че не би могло да бъде противопоставяно цензуриране тогава, когато се изисква изпълнение на договорни задължения, при които съконтрагентите предварително са се съгласили да се подчиняват на определени норми и индивидуални клаузи и въз основа на своята автономия на волята взаимно са се ограничили в определени насоки. Това е и единственият начин за администриране, ръководство на дейността на големи екипи от хора и определяне на вътрешния ред на работа във всяко юридическо лице, включително и в радио- и телевизионните оператори като такива.

IV. Относно твърденията за противоконституционност на чл.24 от ЗРТ и свързаните с него чл.29, ал.1, чл.30, ал.2 и 3, чл.31, 32, 33, чл.37, ал.2, чл. 58, ал.1, чл.61, ал.1, чл.98, 99, чл. 101, ал.1, чл.106, ал.2, § 2, ал.1,3 и 4, чл. 113- 120, чл. 123, чл. 125, ал.2, и чл.127, ал.2,§ 3 и § 5, ал. 2,3 и 4.

Проблемите за начина на конституиране на специализирания независим орган Национален съвет за радио и телевизия (НСРТ) са дискутирани в Решение N 21 на Конституционния съд от 1996 г., както и при дебатите по законопроекта в парламента, а също и в мотивите за вето на Президента и връщането на ЗРТ за повторно разглеждане от Народното събрание. Конституционният съд е приел, че изборът на възможен модел на конституиране на националния медиен съвет трябва да съответства на характера на този орган, на неговата независимост и на значението му за цялото общество.

Както неведнъж сме отбелязвали, обстоятелството, че законодателят е решил членовете на този колегиален орган да се определят от пряко избраните от народа органи на държавната власт - Народното събрание и Президента, е в съответствие с цитираното решение на Конституционния съд и е именно гаранцията за свободата на словото, изразявана чрез електронните медии.

Коментарите относно политическия характер на органите на държавната власт е проблем на доктрината, но при оспорването на определени закони

разпоредби може да се възприема като критика към действащата Конституция на Република България. Държим да отбележим, че съществува практика аналогичен на НСРТ орган в други държави да бъде определян и от правителството или да бъде на подчинение на министри, без това да поражда съмнения относно неговата независимост, безпристрастност при работа и при защита на свободата на словото на гражданите и независимостта на електронните медии от политическата власт.

Без да навлизаме в сложната дискусия за политическия характер на властта и за политическия елемент при формирането на държавните органи, отбелязваме само, че в случая народните представители и Президента трябва да се разглеждат отделно като граждани, на които не може да се забрани да членуват в партии, да имат определени политически възгледи и да ги изразяват и органите в които те участват, респективно какъвто е Президентът.

В Решение N 25 от 1995 г. Конституционният съд наистина е приел, че Президентът според Конституцията не е деполитизиран държавен орган. Държавният глава има политически функции и има право на политически изявления. Това негово право е закрепено и в Конституцията - чл. 98, т. 2. Но това не води до дерогирането на чл.92 от Конституцията, че той е изразител на единството на нацията, която представлява и олицетворява. Оспорването на този текст от ЗРТ в изложените в искането на групата народни представители аргументи води априорно до общия извод, че държавните органи вземат само политически решения и като такива те са неправилни. Това поставя под съмнение цялостното функциониране на държавата и осъществяването на демократичните принципи на управление в Република България.

Политическият плюрализъм е определен като понятие, но е изключително динамичен като обективно явление. Съобразяването с някакви правила, основани на този плюрализъм, който не може да бъде институционализиран, биха довели до неприложимост на ЗРТ, тъй като формирането на НСРТ би било проблемно и продължително. С всяка промяна в съотношението на политическите сили (за които в искането до Конституционния съд дори не се поставя въпрос поне да са парламентарно представени, а е известен броят на политическите партии в България) ще се поставя въпрос за неговото ново конституиране, съответно ще се гарантират условия за намеса на тези сили в дейността му.

Народните представители приемат, че критерият за попълване на НСРТ е политически по своя характер. Това не може да се обоснове неопровержимо, а е и неточно като твърдение. Вероятно те имат предвид начина на формиране на НСРТ, тъй като критериите за определяне на членовете на НСРТ са

фиксиран в чл.25 от ЗРТ и основните се отнасят до образованието и професионалния опит на съответните лица в определени области.

Следва да се има предвид, че недостатъците, свързани с евентуалното политизиране на избора, респективно назначаването на членовете на НСРТ, се преодолява със съчетаването на квотния и ротационния принцип, възприето след вето на Президента върху тези разпоредби.

По изложените по-горе съображения считаме, че Конституционният съд не трябва да удовлетворява искането на народните представители за обявяване на противоконституционност и на свързаните с начина на формиране на НСРТ разпоредби на чл.30, ал.2 и 3, чл.31, 32, 33, чл. 58, ал.1, чл.61, ал.1, чл.98, 99, чл. 101, ал.1, чл.106, ал.2, § 2, ал.1, 3 и 4, § 3 и § 5, ал. 2, 3 и 4.

Считаме, че неоснователно на същото основание се оспорва разпоредбата на чл.29, ал.1 от ЗРТ. Същото се отнася и до разпоредбата на чл.37, ал.2, в който се определя начинът на вземане на решения от НСРТ, чл. 113-120, чл. 123, чл. 125, ал.2, и чл.127, ал.2. Всеки орган, независимо от начина на конституирането си, трябва да има определен мандат или изрично да се постанови, че не е създаден на мандатен принцип. В неговият статут трябва да се определи редът за вземане на решения, както и редът за осъществяване на дейността му, съществена част от която е лицензирането. Доколкото в ЗРТ се съдържат административно-наказателни разпоредби, недопустимо е да няма оправомощени длъжности лица, които да установяват административните нарушения, определени точно в закона. При тази дейност политическа аргументация не може да има, тъй като има законоустановеност на нарушенията.

V. Относно твърденията за противоконституционност на чл.26, т.3 и на чл.59, ал.2, т.3 от ЗРТ.

Разпоредбите на чл.26, т.3 и на чл.59, ал.2, т.3 от ЗРТ се считат според народните представители - вносители на искането в Конституционния съд, за противоречащи на чл.5, ал.3, чл.6, ал.2, чл.31, ал.3, чл.48, ал.3 и чл.57, ал.1 от Конституцията. Те се отнасят до ограничаване на лицата, които са били щатни или нещатни сътрудници на бившата Държавна сигурност, да бъдат избирани за членове на НСРТ, съответно на управителните съвети на БНТ и БНР.

В Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност (ДВ, бр. 63 от 1997 г.) и във връзка с Решение № 10 на Конституционния съд от 1997 г. съществува разпоредбата на чл. 3, ал.1, т.31 във връзка с ал.2 на същия член, съгласно която се извършва проверка за принадлежност към бившата Държавна сигурност съгласно § 1 от Допълнителните разпоредби на Закона на лицата, които кандидатстват или заемат длъжността генерален директор на Българската

национална телевизия и на Българското национално радио. Като се има предвид, че съгласно чл.32, ал.1, т.2 от ЗРТ те се избират и освобождават от НСРТ, би могло *per argumentum a fortiori* такова ограничение да се въведе и за членовете на НСРТ. По отношение на Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност ЗРТ се явява специален закон и тези допълнителни ограничения могат да се аргументират.

Наистина в Решение N 14 на Конституционния съд от 1992 г. е постановено, че равенството на гражданите е не само пред законите, но и пред всички други нормативни актове. Но този аргумент не може да се използва в полза на изложената от народните представители теза. По-важното е, че Конституционният съд е приел, че признаците, въз основа на които не се допуска ограничение на правата на гражданите, са изчерпателно посочени в чл.6, ал.2 от Конституцията. Не се допускат никакви ограничения на правата, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние. Лицата, осъществявали своята дейност като щатни или нещатни сътрудници на бившата ДС, са работили по трудов или граждански договор, т.е. имали са определено служебно, трудово или договорно положение спрямо конкретен държавен орган. Това положение не може да се включи в нито един от критериите по конституционния текст. Трудовите и гражданските правоотношения не водят до изключително лично или обществено положение на страните по договорите, за да се определя това като дискриминационен критерий.

Неоснователен е аргументът, че основание за ограниченията се предполагаемите вина и укоримо поведение. В ЗРТ никъде не се съдържа и намек за това, за да се иска обявяването на противоконституционност с разпоредбата на чл.31, ал.3 от Конституцията, която визира само хипотезите на наказателната отговорност и регламентира един от основните принципи на наказателния процес - презумпцията за невиновност на обвиняемия. Нормативен акт, какъвто е ЗРТ, не може да има функция на обвинител, и то по отношение на неограничен кръг неопределени персонално лица.

Неоснователно е и позоваването на чл.5, ал.3 от Конституцията, тъй като ограничаването на правата на щатните или нещатните сътрудници на бившата ДС не е свързано въобще с осъждане по смисъла на наказателно-процесуалното право. Безспорно в държавноправната наука този член се счита за забраняващ обратното действие на наказателния закон, какъвто в никакъв случай не може да се приеме, че е ЗРТ.

По отношение на свободния избор на професия и място на работа, които се регламентират в чл.48, ал.3 от Конституцията, отново подчертаваме, че

разпоредите на ЗРТ не укоряват или не произнасят присъда над визираните в чл.26, т.3 и в чл.59, ал.2, т.3 лица. Според Конституцията, която няма обратно действие, това право се отнася за бъдещи правоотношения, свързани с професията на гражданите. Но изборът на едно лице за член на НСРТ не е въпрос на професионален избор и на автономна воля на това лице, а е избор от държавен орган, като съгласието на това лице се предполага или е предварително дадено. Хипотезата е много различна от тази, при която всеки определя сам своето професионално място. Много дискуссионно е да се приеме, че изборът в държавни или недържавни органи е професия. Това би довело до абсурдния извод за професия на депутат, на председател на Сметната палата, на член на Висшия съдебен съвет и пр.

Аналогична забрана се съдържа в §1, ал1, т.2 от ЗР на ЗА, която беше обявена за противоконституционна с Решение N2 на Конституционния съд от 1999 г. Но по Закона за администрацията конституционните съдии приемат, че е налице ограничаване на правото на труд, тъй като държавните служители упражняват именно това си конституционно право в държавната администрация, но не под формата на трудово, а на служебно правоотношение. Членовете на НСРТ не могат да се приемат за държавни служители, за да се използва и за тях аргументацията по посоченото конституционно дело. Конституционният съд в Решение № 21 от 1996 г. изрично е приел, че НСРТ не е държавен орган. Следователно това не е и държавна длъжност, за да се търси позоваване на чл.25, буква "с" от Международния пакт за граждански и политически права, който е ратифициран от Република България и поражда пряко действие като част от националното законодателство по силата на чл.5, ал.4 от Конституцията. В тази разпоредба се изисква гарантиране на възможност за достъп при общи условия и равенство до държавни длъжности.

Не може да се приеме, че правото на труд на визираните в оспорваните разпоредби от ЗРТ лица е нарушено и от гледна точка на ограничаване на възможността им да кандидатстват за заемане на определена длъжност. Както вече посочихме по-горе, изборът, съответно назначаването на членовете на Народното събрание и на Президента не е в резултат на обявен конкурс за всички желаещи. Преценката се извършва автономно от тези органи въз основа на посочените в чл.25 от ЗР критерии. Последните са еднакви и за НС, и за Президента и ЗРТ не създава условия за различно третиране или за привилегии на едни лица пред други.

Ако се счита, че ограничаването по ЗРТ на щатните или нещатните сътрудници на бившата ДС е противоконституционно на основата на социално положение, то ограничението на лицата например да се регистрират като дружества с ограничена отговорност или акционерни дружества по ТЗ е

ограничение по имущественен признак, и то в областта на значително по-либералните търговски правоотношения. Подобни ограничения съществуват и в почти всички закони, в които се изисква определено образование и професионален опит при лицензиране или упражняване на определена професия и това не се счита за ограничаване на всички други лица, на които липсва такова образование и опит. В случая се касае за индивидуални ограничения, а презумпцията за липсата на ограничаващите обстоятелства се гарантира от Закона за достъпа до документите на бившата Държавна сигурност и с това се изпълняват изискванията на Резолюция № 1096. на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа от 1996 г. относно мерките за разграждане на наследството от бившите комунистически тоталитарни режими. Налице е и законова определеност на кръга лица, като съответно се препраща и към § 1, т. 1 и 2 от Допълнителните разпоредби на Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност, които не са обявени за противоконституционни.

Следователно поддържахме, че в чл.26, т.3 и в чл.59, ал.2, т.3 от ЗРТ не се съдържат противоречия с Конституцията, тъй като членството в НСРТ не е професия и не е свързано с дискриминация по посочените в Конституцията признаци. Не може да се счита, че членството в НСРТ въз основа на избор е и основно конституционно право, за да се противопоставя разпоредбата на тази на чл.57, ал. 1 от Конституцията относно неговата неотменимост.

VI. Относно твърденията за противоконституционност на чл.30, ал.2 от ЗРТ

Неоснователно е твърдението за противоречие на чл.30, ал.2 от ЗРТ с чл.1, ал.3 от Конституцията, съгласно който никоя държавна институция не може да си присвоява осъществяването на народния суверенитет. В случая народните представители слагат идентитет между понятия на различна правна плоскост. Суверенитетът е свързан с произхода на властта, а принципът, който се цитира в искането, за избиране и освобождаване на членовете на НСРТ от един и същ орган, е свързан с компетентността на съответния орган. Когато тя не е определена в Конституцията, това се прави в закони или в подзаконовни актове. Ако суверенитетът и компетентността бяха едно и също правно понятие, респективно се отнасяха до идентични правни явления, то и Конституцията в частта ѝ за компетентността на държавните органи, и множество други нормативни актове биха били излишни, тъй като веднъж провъзгласеният суверенитет би заместил определянето на компетентността. Това не се приема нито в една правна доктрина и не се практикува в нито една правова държава.

Законодателят е преценил този ред за освобождаване на членовете на НСРТ, като е имал предвид, че те действат в колегия и веднъж включени в нея, имат независимост от органа, който ги е определил. Именно чрез чл.30, ал.2 се гарантира независимостта на НСРТ, която толкова се подчертава и претендира. В противен случай, ако се следва логиката на искането на групата народни представители по т.IV, политическият избор означава и политическо освобождаване.

Нещо повече. Законодателят е задължил органите, определящи членовете на НСРТ, да се съобразят с решението на съвета и в едномесечен срок да определят друг член на мястото на починалия или освободения. В ал.3 на чл.30 се гарантира запазването на квотите на Народното събрание и на Президента и на стъпаловидния мандат в тези случаи, като новият член се определя до края на съответния мандат.

В Решение № 9 от 1994 г. Конституционният съд приема, че при мандатност основанията за предсрочно прекратяване на индивидуалния мандат трябва да бъдат винаги или обективни факти, които не търпят субективни интерпретации, или оставка. Възникването на тези обстоятелства води до едни и същи правни последици, независимо от органа, който е оправомощен да прекрати мандата. В тази насока е налице пълно съответствие на чл.30, ал.2 от ЗРТ със становището на Конституционния съд.

VII. Относно твърденията за противоконституционност на разпоредбите, според които Държавната комисия по далекосъобщения (ДКД) издава лицензиите за радио- и телевизионна дейност.

Претендира се противоконституционност изцяло или частично на чл.32, ал.1, т.9, чл.105, ал.1 и 3, чл.106, ал.2, чл.107, ал.3, чл.109, ал.2, чл.111, чл.112, ал.1, чл. 113, чл.114, ал.1 и 2, чл.115, ал.2,3 и 4, чл.118, чл.119, ал.1, чл.120, 123, чл.125, ал.2 и 3. Народните представители релевират чл.37, ал.1 от Конституцията относно свободата на мисълта и съвестта, чл.39, ал.1 относно свободното изразяване на мнение, чл.40, ал.1 относно забраната на цензурата и чл.41, ал.1 относно правото на информация.

Безспорно е прието в държавноправната доктрина, че чл.37, ал.1 от Конституцията се отнася до свободата на изповеданията и свободата на съвестта и на мисълта на гражданите и правата, защитени в него, нямат пряко отношение към атакуваните разпоредби от ЗРТ.

Част от аргументацията е насочена срещу процедурата по издаване на лицензия, в която се намесва орган извън ЗРТ- ДКД, създадена със Закона за далекосъобщенията (ЗД) като орган към Министерския съвет. По този начин се претендира пряка - в случаите на издаване на лицензии по чл. 8, ал.1 от ЗД, и

косвена - чрез ДКД, намеса на Министерския съвет в радио- и телевизионната дейност. Поддържа се становището за силната политическа воля при вземането на решенията на правителството, която опорочава независимостта, привидно въплътена в НСРТ.

Аргументацията за отношението между държавни органи и политическа власт вече изложихме по т.IV на настоящото становище. Тук допълваме, че е установено от Конституционния съд, че законодателят не е нарушил тези конституционни норми със ЗД, който също беше оспорен пред Конституционния съд и по който е постановено Решение N 33 от 1998 г. Предоставянето на лицензии, особено когато за това ще се използва и радиочестотен спектър, за който по силата на чл.18, ал.3 от Конституцията държавата ни упражнява суверенни права, е напълно обосновано да става чрез Министерския съвет. Именно той по силата на чл.106 от Конституцията е оправомощен да стопанисва държавната собственост във всичките ѝ форми. Конституционният съд е потвърдил това в Решение N 7 от 1996 г., като счита, че в сферата на законодателната компетентност на държавата се включва и установяване чрез закон на режима на лицензиране на недържавните електронни средства за информация в съответствие с принципа на чл. 40, ал. 1 от Конституцията и прилагане единствено на конституционните ограничения, като се осигури откритост и справедливост на процедурата.

Според Решение № 33 на Конституционния съд от 1998 г. контролът върху подготовянето, създаването и разпространението на радио- и телевизионни програми по смисъла на § 1, т. 12 от Допълнителните разпоредби на ЗД е извън компетентността на ДКД, поради което чл. 27, т. 5 от ЗД се отнася единствено до лицензиите за изграждане на далекосъобщителни мрежи и предоставяне на услуги чрез радиочестотния спектър. По отношение на радиото и телевизията съществува конституционната повеля на чл. 40, ал. 1 от Конституцията за превръщането им в автономни обществени институции, освободени от опеката на определен държавен орган (Решение № 7 от 1996 г.). Затова регулаторните функции за радиото и телевизията са предоставени със ЗРТ на НСРТ, който съгласно Решение № 21 на Конституционния съд от 1996 г. не е държавен орган, следователно той не би могъл сам да осъществява разрешителния режим, респективно да издава административни актове, с които се предоставят лицензии. Но ДКД действа при условията на обвързана компетентност, която е стриктно регламентирана в глава шеста на ЗРТ. В ЗД не се съдържат основания за отказ от издаване на лицензия от ДКД, когато това не е предложено от НСРТ. Нещо повече. Според чл.115, ал.3 НСРТ подготвя и проекта на лицензия и при лисата на основания в ЗД ДКД не може да го измени, допълни или подмени. В чл.117 от ЗРТ се предвижда надзорът по

осъществяването на лицензията да се осъществява от специални длъжностни лица на НСРТ, а изменението и прекратяването ѝ по чл.119 и сл. се извършват от ДКД само по предложение и въз основа на представените от НСРТ документи. Основанията за това са изчерпателно изброени в ЗРТ.

Следователно няма никакви основания да се предполага намеса на ДКД, респективно на Министерския съвет в работата на независимия недържавен орган НСРТ при лицензирането на радио- и телевизионните оператори. Държавните органи придават задължителна сила на предложенията на НСРТ, който не е административен орган по ЗАП. Ако се приеме той да издава лицензии, то тогава равната защита по ЗАП, съответно по ЗВАС, би била неприложима.

С искането за обявяване на противоконституционни почти всички разпоредби на лицензионния режим по ЗРТ се цели законът да не породи правни последици, тъй като съгласно чл. 3, ал.2 всички радио- и телевизионни оператори трябва да бъдат лицензирани, включително БНТ и БНР, а съгласно чл.3, ал.1 от ЗРТ радио- и телевизионната дейност се осъществява само от такива оператори. Следователно искането за премахване на механизма за лицензиране е искане за прекратяване на радио- и телевизионната дейност в страната, тъй като ЗРТ като цяло е в сила и поражда правни последици.

VIII. Относно твърденията за противоконституционност на чл.52, ал.1 от ЗРТ

В искането на групата народни представители до Конституционния съд се претендира нарушаването на принципа и съответно на конституционната разпоредба на чл.11, ал.1 относно политическия плюрализъм. Твърденията са основани не на правни, а изцяло на конюнктурни аргументи, като се визира политическата ситуация в България в момента и тя се третира като неизменна. Депутатите подчертават, че разпоредбата на чл.52, ал.1 от ЗРТ е съобразена с Решение № 21 на Конституционния съд от 1996 г., но въпреки това de facto няма политически плюрализъм, тъй като и Президентът, и председателят на Народното събрание, и министър-председателят принадлежат на една и съща политическа сила.

В чл.52, ал.1 от ЗРТ е предвидена привилегията под формата на право на обръщение на определени държавни органи или на техните председатели, а не на конкретни лица. Динамичната политическа ситуация може да породи различни хипотези и това не означава, че законът е противоконституционен. Ако се оспорва тази привилегия и позицията на представители на определени политически сили на тези държавни постове, това означава да се оспорва и законността на избора на Президент, на министър-председател и на

председател на Народното събрание. Това обаче е не изразено явно в искането на групата народни представители.

Освен това разпоредбата на чл.11, ал.1 от Конституцията визира политическия живот в страната изобщо, като частната хипотеза на официалните изявления по БНТ и БНР по никакъв начин не може да засегне политическия плюрализъм в национален план.

В чл.6, ал.2 от Конституцията се забранява установяването на привилегии, основани на политическа принадлежност. В правната доктрина привилегиите са свързани с конкретно физическо лице, определено в група по общ признак по силата на нормативен акт. Те не могат да се отнасят за държавни органи или за представителите им. По този въпрос в Решение № 21 от 1996 г. Конституционният съд не е решил, че привилегията за право на обръщение е противоконституционна.

По изложените по-горе и в т. II и IV на настоящото становище аргументи считаме, че с тази привилегия не е създадена заплаха нито за свободата на мисълта и на съвестта, нито за т.нар. “комуникационни права”. Тази разпоредба няма отношение към приетата за привилегия от Конституционния съд по същото дело възможност парламентарно представените политически сили да разполагат с ефирно време за сметка на опозицията извън парламента.

Вносителите на искането сами твърдят, че е невъзможно и нецелесъобразно да се предостави време за обръщения на всички политически партии. Те допускат правото на обръщение само на Президента по силата на прякото действие на чл.98, т.2 от Конституцията. Но България е парламентарна република и е недопустимо да се лиши Народното събрание в лицето на неговия председател от това право, а също и министър-председателят с оглед широката компетентност на Министерския съвет по непосредственото осъществяване на политическата власт в страната.

IX. Относно твърденията за противоконституционност на чл.67, т.2 от ЗРТ за израза “груби нарушения.”

В искането на групата народни представители до Конституционния съд се претендира за противоконституционност на чл.67, т.2 от ЗРТ за израза “груби нарушения.”, тъй като съдържанието на този израз не е определено в закона.

Един от аргументите на законодателя да не определи в иначе доста подробните допълнителни разпоредби на ЗРТ съдържанието на израза “груби нарушения на този закон” е голямото разнообразие на хипотези, като всяка от тях би могла да се преценява само с оглед на конкретната ситуация и в определен момент. Така например това, което е грубо нарушение на закона в положение на природно бедствие, може да няма такива вредоносни последици

или значение в нормална ситуация. Считаме, че законодателят е оставил на практиката да определи точните критерии за преценка на степента на нарушението.

Отново се търси аргумент за несъответствие с Конституцията въз основа на правен принцип, който не е включен в нейна разпоредба. Цитираният чл.5, ал.3 от Конституцията визира, както вече изтъкнахме, забраната за обратно действие на наказателния закон и се отнася само за престъпленията. Правно некоректно е да се прави аналогия, като се приравняват на престъпления и всякакви други нарушения. Доста произволно се борави и с понятието “уволнение” вместо с определеното в чл.67 “предсрочно прекратяване на мандата” за генералните директори на БТ и БНР. Необходимо е да се изтъкне, че ако не на извършили нарушение по смисъла на чл. 126 от ЗРТ, те няма да подлежат и на административнонаказателна отговорност.

Х. Относно твърденията за противоконституционност на чл.93, ал.1, чл. 94 и 96 от ЗРТ.

Не може да се приеме за обосновано твърдението на групата депутати за обявяване на противоконституционност на чл.93, ал.1 от ЗРТ по причина, че не съществува конституционно задължение за гражданите да подпомагат радио- и телевизионната дейност. В Конституцията са визирани само основните задължения на гражданите и на юридическите лица в определени хипотези. В цялото законодателство има огромен брой задължения, които не могат да се изведат от основни конституционни задължения, и това не означава, че те са противоправни и трябва да се заличат.

Неправилно се тълкува и понятието “такса”, което по смисъла на чл.4 от Закона за държавните такси, чл.1, т.2 от Закона за местните данъци и такси и чл. 1 от Закона за лихвите върху данъци, такси и други подобни държавни вземания безспорно е определено като вид държавно вземане за извършена дейност от държавни органи или от органи на местното самоуправление и подлежи на внасяне в държавния бюджет. В искането на народните представители под такса се разбира цена на услуга, която се консумира от гражданите.

Таксата в случая може да бъде обоснована с обстоятелството, че за задоволяване на своите потребности и за осъществяване на конституционното си право на информация гражданите ползват радиочестотния спектър, върху който държавата има суверенни права и чрез който се разпространяват телевизионните и радиопрограмите. Следователно и без изрично задължение в Конституцията законът създава задължение за всички да внесат държавна такса, с което да подпомогнат държавата при финансирането на радио- и

телевизионната дейност. Оспорването на съществуването на такава такса води до оспорването например и на таксата за смет, чрез която общините финансират събирането, извозването и унищожаването или преработването на отпадъците, както и на много други такси в цитираните закони.

Налице е и превратно тълкуване на чл.60, ал.1 от Конституцията. Изричната разпорежда гласи, че гражданите са длъжни да плащат данъци и такси, установени със закон, съобразно своите доходи и имущество. Последната част на изречението се отнася и се тълкува в смисъл, че данъците са за придобити доходи и за придобито или притежавано имущество, а не кой какви възможности има да ги плаща или не в зависимост от това. Едва ли може да се приеме, че от тази гледна точка са неконституционосъобразни и всички данъци и най-вече такси по ЗДТ, ЗМДТ, по тарифи за извършване на действия от страна на държавни органи и пр. По представената в искането логика незаконни са например и съдебните такси, които се включват в бюджета на съдебната система и така подпомагат осъществяването на правораздаването в страната.

При определянето на критерия за събиране на таксата по чл. 94, ал.1 от ЗРТ е използван европейският опит тя да е минимална и определена индивидуално по размер, да е на регистриран електромер, а не според броя на радиоапаратите и телевизионните приемници, и да се освобождават определени категории лица от нейното заплащане по социални съображения. При размер 2,3 на сто от минималната работна заплата за страната не е особено конкретно аргументирано да се претендира невъзможност и непосилност от гледна точка на доходите да бъде плащана такава такса.

Заплащането на таксата с нищо не накърнява и свободата на приемането на радио- и телевизионните програми. Още повече в чл. 91, ал.3 от ЗРТ се има предвид забраната за ограничения при разпространението и приемането им.

XI. Относно твърденията за противоконституционност на чл.93, ал.4 от ЗРТ

Народните представители в искането си до Конституционния съд аргументират възгледа, че е недопустимо в закон да се определя достъп на длъжностно лице до жилището на гражданите с оглед проверка на верността на декларациите за освобождаване от заплащане на таксата по чл.94, ал.1 от ЗРТ. В чл.33 от Конституцията наистина е регламентирана неприкосновеността на жилището. Но разпоредбата във второто изречение на ал.1 предвижда, че без съгласието на обитателя на жилището никой не може да влиза или да остава в него освен в случаите, изрично посочени в закона. Именно по тази причина в ЗРТ законодателят е създал такава изрична възможност, и то за определени лица, които са натоварени с определена задача. Ако се счита за

противоконституционна тази разпоредба, то тогава би следвало да се откаже достъпът на инкасаторите до електромерите и водомерите, които се намират в жилищата, при проверка на отоплителни инсталации, телефони и пр. Разпоредбите в съответните нормативи актове не са обявявани за противоконституционни, а и практиката във всички страни е в насока на осигуряване на достъп до жилищата на определени лица за определени цели, посочени в закон.

ХII. Относно твърденията за противоконституционност на чл.102, т.2 и 3 от ЗРТ.

Оспорва се конституционността на отстъпването на определен процент от събираните първоначални и годишни лицензионни такси във фонд "Радио и телевизия", като основният аргумент на народните представители е, че чрез този фонд се финансира предимно от БНТ и БНР, а таксите се събират от техните конкуренти и се нарушава чл.19, ал.1 и 2 от Конституцията.

Считаме, че аргументацията е представена априорно. От една страна, средствата по фонд "Радио и телевизия" според чл.103, ал.1 се разходват освен за финансирането на БНТ и БНР, което е целево (по ал.2), и за още 6 други направления. На същото основание може да се оспорва и използването на таксите за финансирането на НСРТ, който е лицензиращият орган наред с ДКД. Но смисълът на събирането на лицензионните такси е именно да се осигури самостоятелност на лицензионната дейност от бюджета и в този смисъл са всички нормативни актове, в които има лицензионен режим. Този режим по никакъв начин не ограничава свободната стопанска инициатива.

Заплащането на лицензионни такси не може да доведе до нелоялна конкуренция, тъй като БНТ и БНР не се издържат единствено от лицензионните такси на своите конкуренти. При издаването на лицензиите на БНТ и БНР те също ще заплатят такси. От друга страна, на тях им се възлагат много повече ограничения и задължения, които изключват чисто търговската дейност с цел печалба и които могат да обосноват подпомагането им от бюджета, включително и чрез отстъпване на част от лицензионните такси за определен период, както е регламентирано в § 2, ал. 3 от ПЗР на ЗРТ.

ХIII. Относно твърденията за противоконституционност на чл.105, ал.4 и на чл.111, т.6 от ЗРТ

Атакува се конституционността на разпоредбите, с които се ограничава кандидатстването за лицензия на определени юридически лица, като народните представители приемат, че е налице нарушение на свободната стопанска инициатива и че се създават условия за нелоялна конкуренция - в

нарушение на чл.19, ал.2 от Конституцията. Във връзка с това се иска отмяната и на чл.111, т.6, съгласно който кандидатите за лицензия трябва да представят декларация за липсата на обстоятелствата по чл.105, ал.4.

В чл. 105, ал.4 от ЗРТ изчерпателно са изброени лицата, които не могат да кандидатстват за лицензия. Визирани са хипотезите на отнемане на лицензията, което се осъществява в предвидените в чл.122 от ЗРТ хипотези и което е резултат от укоримо поведение на лицензианта, когато се използва радио- и телевизионна дейност за изпиране на пари, когато кандидатите са обявени в несъстоятелност или са в производство по обявяването ѝ или в ликвидация, титуляри са на необслужвани кредити, осъществяват предимно рекламна или охранителна дейност или имат монополно положение на пазара. Забранено е и кандидатстването за лицензии от дружества, в които преминават капитали от посочените дружества.

В Решение № 7 от 1996 г. Конституционният съд е приел, че поради причини от юридически и технически характер е допустимо чрез закон да се регламентират организационни, структурни и финансови страни от дейността на електронните медии. Законодателят е създал разпоредбата на чл. 105, ал.4 от ЗРТ с оглед осигуряването на достатъчен и законен финансов ресурс за осъществяване на радио- и телевизионна дейност, която, от една страна, се осъществява продължително време, а от друга - изисква значително инвестиране на първоначален капитал. Именно с цел избягване на нелоялната конкуренция са разпоредбите на т. 7, 8 и 9 от чл. 105. Не бива да се изчаква да е налице нарушение на закона, решение на съда за неговото установяване и едва тогава да се търсят механизми за ограничаване на определено лице при осъществяване на радио- и телевизионната дейност. Във всички закони с лицензионен режим съществуват изисквания към бъдещите лицензианти и ЗРТ не е изключение от този принцип. Освен това радио- и телевизионната дейност е в пряка връзка с осъществяването на редица конституционни права, за да се допусне от самото начало тя да се осъществява по противоположен начин.

XIV. Относно твърденията за противоконституционност на чл.111, т.8 от ЗРТ.

Народните представители считат, че е налице нарушение на чл.40, ал.1 и на чл.41, ал.1 от Конституцията с изискването при лицензирането кандидатите да представят програмни проекти, концепции, профили, схеми, както и списък на допълнителните радио- и телевизионни услуги, които те смятат да осъществяват. Според тях това е в нарушение на свободното от всякакви предварителни условия изразяване на средствата за масово осведомяване, на правото да се търси, получава и разпространява информация. Привеждат се

аргументи и от Решение N 21 на Конституционния съд от 1996 г. относно аналогични текстове в отменения ЗРТ.

Не бива да се забравя, че глава втора от Конституцията се отнася до основните права на гражданите, т.е. на физическите лица, а те в ограничени случаи на практика ще искат лицензия за радио- и телевизионна дейност.

Предварителното представяне на исканите в чл.111, т.8 програмни проекти, концепции, профили, схеми, както и списък на допълнителните радио- и телевизионни услуги са във връзка с две обстоятелства - определяне на точния обхват на лицензионното право и проверка за осъществяването на принципите по чл.10 и на изискванията по чл.17, ал.2 от ЗРТ. НСРТ няма правомощия да изменя, допълва, подменя и пр. представените по т.8 документи. Освен това по силата на задължението за опазване на служебната тайна той не може да се позовава в своята дейност на факти и обстоятелства, включени в тях. Но без проверка на тези обстоятелства отпада смисълът на съществуването му като специализиран независим недържавен орган, който лицензира и контролира изпълнението на лицензиите и осъществява надзор върху радио- и телевизионните оператори по ЗРТ. По тази причина считаме, че е неоснователно опасението за предварително цензуриране и произнасяне по съдържанието на програмите, представени при лицензирането, и искането би следвало да се отхвърли. Наистина в Решение № 21 на Конституционния съд от 1996 г. се определя като неконституционно съобразно предварителното одобряване на програмните схеми, но то е във връзка с конкретната разпоредба на отменения ЗРТ. Редакцията на чл. 111, т.8 от новия ЗРТ и съотношението на използваните понятия, както и систематичното тълкуване на разпоредбата изключват възможността за предварително цензуриране на програмите. Още повече че тяхното одобряване не е предмет на лицензията, а само се определят параметрите, в които да се реализират тези схеми с оглед спазване на основните принципи на ЗРТ и надзора върху това от страна на НСРТ.

XV. Относно твърденията за противоконституционността на § 9 от ЗРТ.

В искането си групата депутати оспорват конституционно съобразността на §9 от ПЗР на ЗРТ с оглед на чл.18, ал.6 и чл.19, ал.1 и 2 от Конституцията. Акцентирано е на нарушаването на правото на свободна инициатива на БНТ и на принудителното ограничаване със закон на нейните приходи и на броя на програмите й.

Считаме, че визираната разпоредба няма отношение към тези текстове от Конституцията. БНТ наистина е юридическо лице с държавно имущество, но тя има особен статут, както и специфични задължения, произтичащи от ЗРТ. Не е

налице нарушение на чл.18, ал.6 от Конституцията, тъй като именно с оглед на интереса на гражданите и обществото е установено специфичното финансиране на БНТ, привилегированото предоставяне на лицензия за телевизионна дейност и стриктните правила за осъществяването ѝ, както и за управление на предоставеното ѝ държавно имущество.

Не е налице нарушение и на двете разпоредби на чл.19 от Конституцията, тъй като по отношение на телевизионната дейност към момента БНТ е фактически монополист. Ограниченията на приходите ѝ от реклама създават условия и предпоставки за наистина лоялна конкуренция между телевизионните оператори в бъдеще. Със изискванията на чл.10 във връзка с чл.6 и 7 от ЗРТ наистина се защитават потребителите, т.е. зрителите на телевизионните програми, като наред с това се предотвратява злоупотребата с монополизма и се гарантират в закон еднакви правни условия за стопанска дейност.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Въз основа на гореизложеното по всички позиции на искането на група народни представители за обявяване на противоконституционност на цитираните разпоредби от Закона за радиото и телевизията, Министерският съвет счита, че те са в съответствие с Конституцията на Република България и това искане трябва да бъде изцяло отхвърлено.

МИНИСТЪР- ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Иван Костов)

