



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ №21

София, 14 ноември 1996 г.

(обн., ДВ, бр. 102 от 29 ноември 1996 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Асен Манов

Членове: Младен Данаилов

Иван Григоров

Милчо Костов

Пенчо Пенев

Цанко Хаджистойчев

Тодор Тодоров

Станислав Димитров

Александър Арабаджиев

Николай Павлов

Георги Марков

Димитър Гочев

при участието на секретар-протоколиста Силвия Василева разгледа в закрито заседание, проведено на 14 ноември 1996 г., конституционно дело № 19 от 1996 г., докладвано от съдията Тодор Тодоров.

Делото е образувано на 17 септември 1996 г. по искане на 74 народни представители.

Поискано е установяване на противоконституционността на редица разпоредби от Закона за радиото и телевизията (ЗРТ) (ДВ, бр. 77 от 1996 г.), а именно:

чл. 3, ал. 1; чл. 4, т. 1, 6 и 7; чл. 8, ал. 2; чл. 9; чл. 15, т. 2 и 3; чл. 19, ал. 1 in fine, относно думите "съгласно одобрените ѝ програмни документи"; чл. 22; чл. 25, ал. 2; чл. 26; чл. 28; чл. 32, ал. 1; чл. 65, ал. 3; чл. 67, ал. 2; чл. 72; чл. 73; чл. 74; чл. 75, ал. 3; чл. 78; чл. 80; чл. 85, ал. 1; чл. 88; чл. 89.

С определение от 24 септември 1996 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество.

Конституирани са като заинтересувани страни Народното събрание, президентът, Министерският съвет, главният прокурор, Българската национална телевизия (БНТ), Българското национално радио (БНР), Съюзът на българските журналисти (СБЖ), сдружение "Граждански форум свободно слово" и факултетът по журналистика и масови комуникации към СУ "Св. Кл. Охридски".

На страните е даден 14-дневен срок за представяне на писмени становища по делото.

С определение от 26 септември 1996 г. съдът се е произнесъл и по к. д. № 20 от 1996 г., образувано по искане на главния прокурор за обявяване противоконституционността на две разпоредби от същия закон:

член 67, ал. 2 и 3;

параграф 4, ал. 2 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за радиото и телевизията (ПЗРЗРТ), относно заварените генерални директори на БНР и БНТ.

Искането е прието за допустимо, к. д. № 20 от 1996 г. е присъединено към к. д. № 19 от 1996 г., а производството по присъединеното дело е прекратено. На страните по к. д. № 19 от 1996 г. отново е предоставен 14-дневен срок за запознаване с искането на главния прокурор и представяне на становища.

В предоставения срок са постъпили становища на Народното събрание и на Съюза на българските журналисти. Постъпили са

последователно и допълнително становище на подателите на искането, становище на президента на републиката, становище на сдружение "Граждански форум свободно слово" и становище на главния прокурор.

Конституционният съд, за да се произнесе по искането, взе предвид следното:

1. По чл. 3, ал. 1 ЗРТ

Нормата на чл. 3, ал. 1 ЗРТ допуска подчиняване на свободата за създаване и разпространение на радио- и телевизионни програми на създадени със закон условия, ограничения или формалности, "необходими в интерес на запазването на правата и доброто име на гражданите, обществения ред, националната сигурност, народното здраве и морала, или предотвратяването на незаконно разгласяване на информация".

В искането си подателите поддържат, че с чл. 3, ал. 1 ЗРТ "се разширяват значително основанията за ограничаване правата на гражданите в сравнение с тези, посочени в чл. 39, ал. 2 от Конституцията". В допълнителното им становище се уточнява, че оспорената норма създава "впечатлението, че чрез ЗРТ или други закони могат да се въвеждат ограничения, които не са предвидени в Конституцията". Съзира се "опасност при прилагането на редица други текстове на ЗРТ, които не са формулирани прецизно или не почиват на обективни критерии, да се стигне до значително ограничаване както на свободното изразяване на мнение и получаване на информация, така и на свободата на радио- и телевизионните средства за информация".

Това разбиране се споделя в становището на президента, а по отношение само на ограничението за "незаконно разгласяване на информация" - в становището на главния прокурор. То не се поддържа в становището на СБЖ и в становището на сдружение "Граждански форум

свободно слово" и се оспорва аналитично в становището на Народното събрание.

Съдът приема, че във формален аспект свободата за създаване и разпространение на радио- и телевизионни програми е конкретна, съобразена с технологичните възможности на съвременното общество изява на свободата на правото на всяко лице да търси, получава и разпространява информация (чл. 41, ал. 1 от Конституцията); в съдържателен аспект тя е проявление на свободата на съвестта и на мисълта (чл. 37, ал. 1 от Конституцията). Активното възплъщение на тази свобода се гарантира от конституционното право на всяко лице "да изразява мнение и да го разпространява чрез слово - писмено или устно, чрез звук, изображение или по друг начин" (чл. 39, ал. 1 от Конституцията). Следователно свободата за създаване и разпространение на радио- и телевизионни програми е конституционно установена и гарантирана свобода. По своето естество тази свобода произтича от уредените в чл. 39 - 41 от Конституцията основни свободи и права - да се изразява и разпространява мнение; да се търси, получава и разпространява свободна от цензура информация. Границите на нейното упражняване се определят от Конституцията и не могат да се ограничават със закон извън посочените в Конституцията основания (така и Решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к. д. № 1 от 1996 г. - ДВ, бр. 55 от 1996 г.).

Същевременно съдът изрично отбелязва в посоченото решение, че ограничаването на правата по чл. 39 - 41 от Конституцията "е допустимо с цел охраната на други, също конституционно защитими права и интереси...". Очевидно поради естеството на свободата за създаване и разпространение на радио- и телевизионни програми това съждение важи и за нея. Необходимо условие е ограничаването да става единствено въз основа на предвидените в Конституцията основания.

Анализът на чл. 3, ал. 1 ЗРТ сочи, че изброените в него основания за ограничаване на свободата за създаване и разпространение на радио- и

телевизионни програми са конституционно установени. Запазването на правата и доброто име на гражданите е посочено в чл. 39, ал. 2 и чл. 41, ал. 1 от Конституцията; общественят ред - в чл. 37, ал. 2 и чл. 41, ал. 1 от Конституцията; националната сигурност - в чл. 37, ал. 2 и чл. 41, ал. 1 от Конституцията; предотвратяването на незаконно разгласяване на информация (държавна или друга защитена от закона тайна) - чл. 41, ал. 2 от Конституцията. Ето защо съдът не споделя изразеното в искането твърдение, че с чл. 3, ал. 1 ЗРТ се разширява кръгът на конституционно установените основания за ограничаване на правата по чл. 39 - 41 от Конституцията.

Законодателното установяване на условия, ограничения или формалности в защита на конституционни ценности (основания) е суверенно право на законодателя. Това важи с особена сила за създаването и разпространяването на радио- и телевизионни програми. Поради институционалния характер на електронните медии, тяхното въздействие върху общественото мнение и върху обществените процеси Конституцията предвижда не само право на държавата да регулира тяхното създаване и дейност, но и задължение да стори това (виж така § 6 от преходните и заключителните разпоредби на Конституцията). Дали и доколко е необходимо държавата да декларира това свое право и задължение в разпоредбата на чл. 3, ал. 1 ЗРТ е въпрос на целесъобразност, но не и на конституционосъобразност.

Разпоредбата на чл. 3, ал. 1 ЗРТ не противоречи на Конституцията. Тя само препраща към закона, който установява конкретните условия, ограничения или формалности за ползването на свободата за създаване и разпространяване на радио- и телевизионни програми. Съответствието на уреденото със закон конкретно условие, ограничение или формалност с конституционно установените основания подлежи на контрол за конституционосъобразност пред Конституционния съд.

Впрочем, както това е отбелязано и в становището на Народното събрание, разпоредбата на чл. 3, ал. 1 ЗРТ възпроизвежда в материята на електронните медии почти буквално разпоредбата на чл. 10, ал. 2 от европейската Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) (ДВ, бр. 80 от 1992 г.). Този довод е основателен. Разпоредбата на чл. 3, ал. 1 ЗРТ съответства както на Конституцията на Република България, така и на посочения международен договор, по който нашата държава е страна.

Поради изложените съображения искането следва да бъде отхвърлено в тази му част.

2. По чл. 4, т. 1, 6 и 7 ЗРТ

Разпоредбата на чл. 4 ЗРТ изброява принципите за създаване и разпространение на радио- и телевизионните програми. Оспорена е конституционността само на три от общо единадесетте изброени точки. Не се оспорва поначало правото на законодателя да установява такива принципи и не се проблематизира въпросът за контрола върху тяхното спазване и прилагане.

Общо за трите оспорени точки подателите на искането претендират противоконституционност, като препращат към съображенията си, изложени по чл. 3, ал. 1 ЗРТ. В допълнителното становище се поддържа, че "неспазването на тези принципи може да стане основание за налагане на принудителни административни мерки (чл. 89)" и че те "съдържат изисквания, които не могат да бъдат преценявани по обективни критерии". Това становище се споделя от президента, главния прокурор и сдружение "Граждански форум свободно слово". То не се поддържа в становищата на Народното събрание и СБЖ.

По реда на оспорените точки Конституционният съд взе предвид следното:

2.1. В чл. 4, т. 1 ЗРТ като принципи са въведени "съобразяване с конституционния ред, сигурността на държавата, интересите на отбраната и общоприетите морални ценности".

Изискването за "съобразяване с конституционния ред" е разширено законодателно пренасяне на установените в чл. 39, ал. 2 и в чл. 40, ал. 2 от Конституцията забрани за "призоваване към насилствена промяна на конституционно установения ред". Съдът приема, че доколкото самото ограничаване на правата, предоставени от чл. 39 - 41 от Конституцията, се прилага ограничително (така изрично и Решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к. д. № 1 от 1996 г.) , прередактирането на конкретната конституционна забрана за "призови към насилствена промяна" в общо законово задължение за "съобразяване с конституционния ред" е конституционно недопустимо. Като "несъобразяване" с конституционния ред например може да бъде определена критиката срещу установената форма на държавно управление. Подобни ограничения Конституцията не предвижда. В тази част чл. 4, т. 1 ЗРТ следва да бъде обявен за противоконституционен.

Съдът не намира противоречие между останалата част от чл. 4, т. 1 ЗРТ и Конституцията. Сигурността на държавата, интересите на отбраната и общоприетите морални ценности са конституционно защитени в чл. 37, ал. 2 и чл. 41, ал. 1 от Конституцията. В чл. 41, ал. 1 от Конституцията изрично се посочва, че правото да се търси, получава и разпространява информация "не може да бъде насочено срещу . . . националната сигурност . . . и морала". Съдът приема, че сигурността на държавата и интересите на отбраната са основни елементи от съдържанието на конституционното понятие "национална сигурност". Същото важи и за "общоприетите морални ценности" като елемент от по-общото понятие "морал". Разпоредбата на чл. 4, т. 1 ЗРТ в тази си част не надхвърля установените конституционни граници и не е противоконституционна.

2.2. В чл. 4, т. 6 ЗРТ е прогласен принципът за "неизползване на радио- и телевизионните програми за оказване на психическо въздействие". В известна степен е основателно твърдението на главния прокурор, че "подобно въздействие цели всяко изразено в комуникационния обмен мнение и няма конкретна забрана в Конституцията за него". В тази насока са и опасенията на сдружение "Граждански форум свободно слово" за злоупотреба с този принцип "за ограничаване на правото на разпространение на информация".

Съдът приема, че разглежданият принцип е частен израз на по-общо установената конституционна защита на народното здраве - чл. 37, ал. 2 и чл. 41, ал. 1 от Конституцията. Развитието на съвременните информационни технологии, съчетано с определени психологически техники, дава възможност за внушаване на информация, идеи и възгледи, без те да могат да бъдат подложени на волева, съзнателна и критична оценка от слушателите и/или зрителите. По този начин могат да бъдат заплашени конституционно защитените свобода на съвестта и свобода на мисълта - чл. 37, ал. 1 от Конституцията, и/или увредено психическото здраве на личността. Съдът приема, че забраната за "оказване на психическо въздействие" в чл. 4, т. 6 ЗРТ следва да се тълкува и прилага само в този смисъл и в този смисъл тя не е противоконституционна.

В тази насока са били и разсъжденията при обсъждането и приемането на тази редакция на текста (Тридесет и седмо Народно събрание, двеста и четвърто заседание, София, четвъртък, 5 септември 1996 г., Експресна стенограма 34.3).

2.3. Разпоредбата на чл. 4, т. 7 ЗРТ предвижда "недопускане на предавания с неморален и клеветнически характер, както и на такива, които представят и внушават жестокост или насилие по начин, позволяващ те да се възхваляват или оневиняват".

Предвиденото в цитирания текст ограничение за предавания "с неморален и клеветнически характер" поначало се вменява в по-общото конституционно ограничение на чл. 39, ал. 2 и чл. 41, ал. 1 от Конституцията; правото да се изразява мнение и да се разпространява, съответно да се търси, получава и разпространява информация "не може да се използва за накърняване правата и доброто име на друго". Конституционното ограничение очевидно включва предварителни, превантивни действия. Такъв предварителен, превантивен характер има нормативната забрана "не може да се използва" (чл. 39, ал. 2 от Конституцията), съответно "не може да бъде насочено срещу" (чл. 41, ал. 1 от Конституцията). Правата на личността и нейното достойнство са върховен конституционен принцип (виж преамбюла на Конституцията) и са защитени безусловно на конституционно равнище. В този смисъл е и Решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к. д. № 1 от 1996 г. , в което изрично се отбелязва, че "възможността да се осъществи намеса в правото свободно да се изразява мнение, когато то се използва за накърняване на правата и доброто име на друго, е най-голяма, тъй като по този начин се охраняват честта и достойнството и доброто име на личността, съгласно чл. 4, ал. 2 и чл. 32, ал. 1, изр. 2 от Конституцията". Доколкото обаче в понятието "клеветнически характер" се съдържа наказателноправна квалификация, установяването на такъв характер на радио- или телевизионното предаване е в изключителната компетентност на съдебната власт и не може да служи като предварителен критерий за "недопускане" на съответното предаване. Присъдата не може да предхожда деянието. Поради тази причина съдът счита, че изразът "клеветнически" в чл. 4, т. 7 ЗРТ е противоконституционен.

По отношение на предаванията с "неморален" характер съдът приема, че те очевидно противоречат на конституционната забрана на чл. 41, ал. 1 от Конституцията, според която осъществяването на правото да се търси, получава и разпространява информация "не може да бъде насочено срещу .

. . морала". Превантивното действие на конституционната забрана спрямо "осъществяването" на посоченото право напълно обхваща и законовата забрана за "недопускане на предавания с неморален характер". В тази си част разпоредбата на чл. 4, т. 7 ЗРТ съответства на Конституцията.

Предавания, "които представят и внушават жестокост или насилие по начин, позволяващ те да се възхваляват или оневиняват", също са конституционно недопустими. Такива предавания накърняват достойнството и сигурността на личността и пряко нарушават редица конституционни разпоредби - чл. 37, ал. 2, чл. 39, ал. 2 и чл. 41, ал. 1 от Конституцията, предвиждащи защита на личността и морала. Възможно е едно лице да изповядва възгледи, идентични или близки със садизма, садомазохизма или сатанинските секти. В този случай обаче свободата на съвестта и вероизповеданието нямат приоритет пред конституционно признати ценности, като правата и свободите на другите граждани или морала - чл. 37, ал. 2 от Конституцията. Нормата на чл. 4, т. 7 ЗРТ, която не допуска предавания, "които представят и внушават жестокост или насилие по начин, позволяващ те да се възхваляват или оневиняват", е частен случай на конституционната защита на личността и морала и в тази си част съответства на Конституцията.

3. По чл. 8, ал. 2 ЗРТ

Според чл. 8, ал. 2 ЗРТ "Националният съвет за радио и телевизия е специализиран държавен орган".

В искането на групата народни представители тази разпоредба се определя като противоречаща на чл. 40, ал. 1 от Конституцията, който според тях изключва всяка възможност радиото и телевизията "да бъдат подчинени на какъвто и да е държавен орган". В този смисъл са и становищата на президента, на главния прокурор и на сдружение "Граждански форум свободно слово".

В становището на Народното събрание се поддържа конституционносъобразността на разпоредбата на чл. 8, ал. 2 ЗРТ, като се излагат аргументи, свързани с учредяването на Националния съвет за радио и телевизия (НСРТ), издръжката му от държавния бюджет и неговите правомощия. Сочи се и подобна уредба в чужди законодателства. В становището на СБЖ не е изразено отношение по този въпрос.

Конституционният съд приема, че основен, същностен белег на държавния орган е наличието на властнически правомощия. По своето съдържание властническите правомощия включват автономна директивна дейност на органа, правото му да издава задължителни по своя характер предписания във формата на общи или индивидуални задължителни актове. Понятието "държавен орган" включва в себе си идеята за директивна (ръководна) дейност като елемент от общата компетентност на органа. От тази гледна точка изричната законова квалификация на НСРТ като "държавен орган" подсказва съдържание на понятието в неговата пълнота.

На българското право са познати и органи със специална компетентност, създадени законодателно като "независими институции на бюджетна издръжка". Такъв орган е Комисията за защита на конкуренцията - чл. 2 от Закона за защита на конкуренцията. В този случай квалификацията на съответните органи като държавни не е изключена, като се имат предвид правомощията им. Въобще терминологичният спор около това, дали един орган е "публичноправен", "държавен", "независим административен" и прочее, не допринася за решаването на проблема.

В конкретния случай е важно да се подчертае, че осъществяването на контрол по прилагането и спазването на закона може да бъде възложено на създаден от държавата орган. Компетентността на органа обаче следва да се ограничава до контролни и административнонаказателни правомощия. Изрично установените в закон правомощия или общата квалификация на органа не могат да съдържат ръководни (директивни) правомощия спрямо

радио- и телевизионните организации. Това ограничение произтича от нормата на чл. 40, ал. 1 от Конституцията, според която "Печатът и другите средства за масова информация са свободни...". В този смисъл са и мотивите на Решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к. д. № 1 от 1996 г. По отношение на радиото и телевизията там се отбелязва, че "съществува конституционна повеля за превръщането им в автономни обществени институции, като бъдат освободени от опеката на определен държавен орган. Изключването на каквато и да е форма на ръководство от страна на който и да е държавен орган е първото условие за тяхната структурна независимост".

Съдът приема, че терминът "държавен" в чл. 8, ал. 2 ЗРТ натоварва смислово текста, като предполага разширително наличието на властнически, ръководни (директивни) правомощия и противоречи на повелята на чл. 40, ал. 1 от Конституцията. Поради това той следва да бъде обявен за противоконституционен.

4. По чл. 9 ЗРТ

Разпоредбата на чл. 9 ЗРТ, озаглавена "Конституиране на Националния съвет за радио и телевизия", е оспорена изцяло. Същността на искането се свежда до реда за създаване на НСРТ, установен в чл. 9, ал. 1 ЗРТ, но доколкото последващата уредба е процедурно обвързана с действието на първата алинея, съдът приема за допустимо да се произнесе по искането така, както е направено.

В искането и в допълнителното становище по противоконституционността на реда на създаване на НСРТ се посочва, че начинът на съставяне на НСРТ "го поставя под пълно и пряко подчинение на парламентарното мнозинство и на правителството, които са по начало идентични политически...Това по начало премахва независимостта на органи, а оттам и независимостта на националните медии". Така НСРТ се поставя "в пряка зависимост от политическата партия, която има парламентарно мнозинство към момента на формирането му. Тази

зависимост ще се възпроизведе и в органите на управление на БНР и БНТ, които се избират и освобождават от Националния съвет".

В този смисъл са становищата на президента, на главния прокурор и на сдружение "Граждански форум свободно слово". Те подкрепят искането. В становището на СБЖ не се изразява отношение по тази разпоредба. В становището на Народното събрание се защитава конституционносъобразността на чл. 9 ЗРТ.

Конституционният съд приема, че направените оплаквания срещу чл. 9 ЗРТ са основателни. В оспорената разпоредба се предвижда общ състав на НСРТ "от 11 членове, избрани от Народното събрание, от които 7 се предлагат от Народното събрание пропорционално на състава на представените в него парламентарни групи, 2 се предлагат от президента и 2 се предлагат от министър-председателя". Очевидно този начин на съставяне осигурява предимство за парламентарното мнозинство и излъченото от него правителство. Възприетият критерий за разпределение "пропорционално на състава на представените парламентарни групи" е политически по своя характер и дава предимство на една или повече, но коалиционно свързани политически сили.

Нормата на чл. 9 ЗРТ противоречи на чл. 40, ал. 1 и чл. 11, ал. 1 от Конституцията. Свободата на средствата за масова информация е функционално свързана с политическия плюрализъм - чл. 11, ал. 1 от Конституцията. Политическият плюрализъм е невъзможен там, където липсва равенство във възможностите за изразяване и обмен на идеи, възгледи и информация, за участие в нормален демократичен дискурс. Важна конституционна гаранция за нормалното осъществяване на демократичния дискурс на основата на политическия плюрализъм е принципът на политическия неутралитет при формирането на независими органи. Този принцип е вътрешно присъщ на функционирането на политическия плюрализъм. Той повелява да се изключи възможността една

или повече политически сили да институционализират своето предимство в НСРТ, а чрез него и в ръководството на БНР и БНТ. В този смисъл е и Решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к. д. № 1 от 1996 г. , където изрично е записано, че "Създаването на националните електронни медии като самостоятелни и независими институции изисква образуването на съответните управителни и/или надзорни тела по начин, който обезпечава прегради срещу въздействието на държавни органи, политически фактори или друг частен интерес." Очевидно е, че чл. 9 ЗРТ е несъвместим с "обезпечаването на прегради" срещу политическо влияние както върху самия НСРТ, така и опосредено върху избраните и освобождаваните от него управителни и програмни съвети и генерални директори на БНР и БНТ.

Законодателят е длъжен сред различните възможни модели за създаване на НСРТ да избере този от тях, който в най-голяма степен съответства на характера на органа, неговата независимост и значението му за цялото общество. Извън компетентността на съда е да дава указания за начина на използване на различните принципи (квотен, паритетен, ротационен и др., поотделно или в съчетание) при създаване на независими органи. Във всички случаи обаче спазването на принципа на политическия неутралитет при създаването и функционирането на НСРТ е от решаващо значение за конституционносъобразността на уредбата.

Конституционният съд счита, че разпоредбата на чл. 9 ЗРТ противоречи на чл. 40, ал. 1 и чл. 11, ал. 1 от Конституцията.

5. По чл. 15, т. 2 и 3 ЗРТ

Според чл. 15, т. 2 ЗРТ "Националният съвет за радио и телевизия:...2. дава становища по кандидатурите за получаване на концесии за разпространение на радио- и телевизионни програми в Република България;". В следващата точка се урежда правомощието на съвета да "следи за изпълнението на сключените концесионни и лицензионни

договори по точка 2 и ако констатира неизпълнение, сезира съответния орган".

В искането се поддържа, че тези разпоредби нарушават "правата на всеки гражданин да изразява мнение и да го разпространява" и противоречат на чл. 39, ал. 1 от Конституцията. В становището на главния прокурор тази уредба се определя като "допълнително ограничение" на комуникационния обмен в противоречие с чл. 39, ал. 1 от Конституцията. В становищата на президента и на СБЖ не е изразено отношение по този въпрос, а в становището на сдружение "Граждански форум свободно слово" искането се подкрепя без конкретна аргументация.

В становището на Народното събрание се отстоява конституционността на чл. 15, т. 2 и 3 ЗРТ. Поддържа се, че уреденият там контрол е последващ и цензурата е изключена в тези случаи.

Конституционният съд приема, че така уредените правомощия на НСРТ не противоречат на Конституцията. Нормата на чл. 39, ал. 1 от Конституцията гарантира правото на всеки да изразява мнение и да го разпространява. В областта на радиото и телевизията обаче правото на разпространяване не е абсолютно. То е обективно ограничено от количеството на използваните честоти. В общ интерес е ползването на наличните честоти да става при спазването на определени технически изисквания. Само по този начин може да се осигури членоразделен ефир и да се гарантира ефективно упражняване на правото на лицата да разпространяват информация, включително мненията си.

Съдът напомня, че съгласно чл. 18, ал. 3 от Конституцията държавата осъществява суверенни права върху радиочестотния спектър и неоспоримото ѝ право и задължение да разпределя наличните честоти включва и правото ѝ да получава консултативни становища от когото намери за добре. Безспорно, становищата на НСРТ и контролните правомощия по изпълнението на концесионните и лицензионните договори

по чл. 15, т. 2 и 3 ЗРТ се отнасят до материя, която е техническа и/или технологична по своя характер. Предвиденото в чл. 15, т. 2 ЗРТ становище нито задължава, нито ограничава компетентния държавен орган да предостави исканата концесия. От друга страна, не съществуват конституционни пречки за държавата да предостави определени контролни и сигнални правомощия за спазването на сключените концесионни и лицензионни договори на отделни органи, включително НСРТ. Друг е въпросът, доколко тази уредба е целесъобразна, но това е въпрос извън предмета на делото.

По изложените съображения искането в тази му част следва да бъде отхвърлено.

6. По чл. 19, ал. 1 *in fine*, относно думите "съгласно одобрените ѝ програмни документи, чл. 75, ал. 3, чл. 80, ал. 1 и чл. 85, ал. 1 ЗРТ.

С разпоредбата на чл. 19, ал. 1 ЗРТ отговорността за съдържанието на програмите се възлага на съответната радио- и/или телевизионна организация "съгласно одобрените ѝ програмни документи". Според чл. 75, ал. 3 ЗРТ програмните схеми на създаваните и разпространяваните от общинските съвети радио- и телевизионни програми се одобряват от НСРТ.

В двете оспорени разпоредби очевидно се има предвид предварителното одобряване от НСРТ на програмната концепция и програмната схема (чл. 80, ал. 1 ЗРТ), едно изискване, чиято конституционност също е оспорена. Оспорва се и конституционността на чл. 85, ал. 1 ЗРТ, според който се изисква предварително одобрение и за всяка последваща съществена промяна в програмните документи на съответната радио- и/или телевизионна организация.

Конституционният съд намира, че между разпоредбите на чл. 19, ал. 1 *in fine*, чл. 75, ал. 3, чл. 80, ал. 1 и чл. 85, ал. 1 ЗРТ предметна и логическа връзка, която дава основание да бъдат разгледани заедно при обсъждане на

тяхната конституционносъобразност. В чл. 19, ал. 1 и чл. 85, ал. 1 ЗРТ се говори за "програмни документи"; в чл. 75, ал. 3 ЗРТ - за "програмни схеми"; в чл. 80, ал. 1 ЗРТ - за "програмна концепция и програмна схема". Връзката в това разноезичие може да бъде установена в съдържанието на чл. 82, ал. 1 ЗРТ, според който "Всяко лице, което кандидатства за одобрение на програма по чл. 80, ал. 1, се обръща към Националния съвет за радио и телевизия с искане, към което прилага:

1. концепция за профила, съдържанието и акцентите на програмите, които възнамерява да разпространява;
2. проекта за цялостна програмна схема."

Въпреки че § 2, т. 2 от допълнителните разпоредби на ЗРТ определя понятието "програма" само като "почасово подреждане на отделните предавания", от нормата на чл. 82, ал. 1 ЗРТ ясно личи, че за да одобри една програма, НСРТ прави преценката си въз основа на "съдържанието и акцентите на програмите".

От гледна точка на нормативното съдържание на оспорените разпоредби (тяхната диспозиция) навсякъде се въвежда изискване за предварително одобряване на програмите (програмните документи, програмните схеми, програмните концепции). Съдът е длъжен да прецени конституционността на това изискване.

Според искането изискването за такова предварително одобрение противоречи на чл. 40, ал. 1 от Конституцията и представлява форма на цензура. Това разбиране се споделя изцяло в становището на главния прокурор, а само по отношение на отделни разпоредби в становището на сдружение "Граждански форум свободно слово"; то не е обсъдено в становищата на президента и на СБЖ. В становището на Народното събрание се защитава конституционността на оспорените разпоредби, като

се изтъква, че предвиденото одобряване на програмите "е одобряване не на съдържанието .., а на идеята на програмите като цяло".

Конституционният съд приема, че искането в тази му част е основателно. Всеки има право да изразява мнение и да го разпространява - чл. 39, ал. 1 от Конституцията. Институционализираното свободно изразяване на мненията, идеите и възгледите се гарантира чрез свободата на средствата за масова информация - чл. 40, ал. 1 от Конституцията. Това свободно от предварителни условия изразяване е същностен елемент на всяко демократично общество. От друга страна, изискването за предварително одобряване на програмите нарушава и гарантираното в чл. 41, ал. 1 от Конституцията право на всеки да търси, получава и разпространява информация.

Това свое разбиране съдът е изразил категорично в тълкувателното си Решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к. д. № 1 от 1996 г. В решението изрично е отбелязано, че гаранция на правото на обществото да получава пълна, плуралистична, балансирана и точна информация е "независимостта . . . по отношение на програмните схеми и съдържанието на програмите". Обект на конституционна защита поотделно са програмните схеми, от една страна, и, от друга страна - съдържанието на радио- и телевизионните програми. Очевидно възприетият в Закона за радиото и телевизията режим на предварително одобряване на програмните схеми и на програмните концепции, включващи "съдържанието и акцентите на програмите", е конституционно недопустим.

Съдът намира за необходимо ясно да подчертае, че въвеждането на разрешителен режим за създаването и дейността на радио- и телевизионните организации е суверенно право на държавата. Това право произтича както от общия принцип на държавния суверенитет - чл. 1, ал. 2 от Конституцията, така и от суверенните ѝ права върху радиочестотния спектър - чл. 18, ал. 3 от Конституцията. То се признава изрично и в чл. 10, ал. 1 ЕКПЧ.

Разрешителният режим е безусловно необходим за нормалното използване на радиочестотния спектър. При издаването на разрешение (одобрение) могат да бъдат преценявани условия, свързани с техническите характеристики на емисиите и тяхното влияние върху околната среда и здравето на хората, минимална продължителност на програмите, условия за контрол и др. Разрешителният режим обаче не може да засяга програмните схеми и съдържанието на програмите.

Поради изложените съображения искането в тази му част следва да бъде уважено изцяло.

7. По чл. 22 ЗРТ

Разпоредбата на чл. 22 ЗРТ въвежда като принципно изискване разпространяването на радио- и телевизионни програми на българска територия да става на български език. В същата разпоредба са изброени и случаите, когато се допуска използване на други езици. Като общо изключение от принципа се предвижда възможността НСРТ да разреши "в отделни случаи" излъчване или предаване на цели програми или обособени предавания на други езици.

В искането се сочи, че чл. 22 ЗРТ противоречи на чл. 39, ал. 1 и чл. 41, ал. 1 от Конституцията. Искането се подкрепя от сдружение "Граждански форум свободно слово", където уредбата в чл. 22 ЗРТ се определя като "дискриминация спрямо българските граждани с майчин език, различен от българския". То не се поддържа от Народното събрание и главния прокурор; в становищата на президента и СБЖ не е изразено отношение по него.

Конституцията гарантира правото на всеки да изразява мнение и да го разпространява чрез слово - писмено или устно, чрез звук, изображение или по друг начин - чл. 39, ал. 1. Не е установено конституционно ограничение за езика, на който може да се осъществява това право. Нещо повече, съществува конституционно установено право на гражданите, за които

българският език не е майчин - да ползват своя език (чл. 36, ал. 2 от Конституцията). Същевременно Конституцията гарантира правото на всеки "да развива своята култура в съответствие с етническата си принадлежност" - чл. 54, ал. 1 от Конституцията. Това право кореспондира на основния конституционен принцип в чл. 6, ал. 2 от Конституцията, според който "не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност...".

Конституционният съд на Република България категорично определя посочените конституционни принципи като основни по своя характер, неразривно свързани с върховния конституционен принцип на защита на човешкото достойнство. Същевременно съдът е длъжен да се съобрази с изричната конституционна норма на чл. 36, ал. 3, според която: "Случаите, в които се използва само официалният език, са посочват в закона." Официален език в Република България е българският - чл. 3 от Конституцията. Конституцията предоставя на законодателя правото да определи случаите, в които се използва само български език. Това свое право законодателят е упражнил при постановяване на разпоредбата на чл. 22 ЗРТ.

Уредбата в чл. 22 ЗРТ не изключва правото да се разпространяват радио- и телевизионни програми на други езици. Тя подчинява това право на разрешителен режим. Прилагането на разрешителен режим в разглежданата материя е суверенно и международно признато право на всяка държава (чл. 10, ал. 1 ЕКПЧ) и общ принцип, върху който е изграден Законът за радиото и телевизията. Разпоредбата на чл. 22, ал. 3 ЗРТ е елемент от установения в закона разрешителен режим. Тя не прегражда правото да се разпространяват радио- и телевизионни програми на други езици освен българския. Прилаган от независим орган (НСРТ) в условията на изграждащо се гражданско общество, разрешителният режим създава възможност за разпространение на програми и на други езици в

съответствие с установените в чл. 4 ЗРТ принципи. При издаването на разрешения НСРТ следва да се ръководи и от общите конституционни принципи на чл. 36, ал. 2 и чл. 54, ал. 1 от Конституцията.

8. По чл. 25, ал. 2 ЗРТ

Според чл. 25, ал. 2 ЗРТ "В коментара фактите не могат да се представят едностранчиво". В искането се поддържа, че разпоредбата е формулирана неясно и широко и създава "възможност за произволни преценки". То се подкрепя от всички представени становища.

Съдът приема, че коментарът винаги съдържа мнението на лицето, което го прави. По определение всяко мнение е несигурно, непълно доказано съждение и винаги може да бъде оспорено (уязвено) с представяне на различно, противно мнение. Възможностите за подбор и оценка на включените в коментара факти винаги са субективни и всяко лице е свободно в тази насока. То носи и отговорността за представянето на фактите. Достатъчно е само във всеки конкретен случай ясно да се разграничават фактите от личния коментар върху тях. Основателно е изложеното в становището на президента разбиране, че коментарът е "своеобразна лична оценка на факти и събития от обществения живот". Ето защо разпоредбата на чл. 25, ал. 2 ЗРТ противоречи на свободата на съвестта и мисълта, гарантирани в чл. 37, ал. 1 от Конституцията, и на правото на всеки да изразява мнение - чл. 39, ал. 1 от Конституцията.

Наред с това чл. 25, ал. 2 ЗРТ въвежда ново, допълнително ограничение, извън кръга на конституционно установените ограничения на правата и свободите по чл. 39 - 41 от Конституцията. Както е отбелязано в Решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к. д. № 1 от 1996 г. , подобно разширяване на кръга на ограниченията със закон е конституционно недопустимо.

9. По чл. 26 ЗРТ

Разпоредбата на чл. 26 ЗРТ забранява на радио- и телевизионните организации "да извършват от свое име политическа пропаганда".

В искането противоконституционността на цитираната норма се обосновава с неяснота на формулировката и възможност за произволна преценка. Искането се подкрепя от всички представени становища.

Съдът намира за основателно изложеното в допълнителното становище на подателите на искането разбиране, че "разпространението на политически идеи става включително и в предавания и програми, които са "от името" на съответната медия, над които тя има съответни авторски и продуцентски права".

От правна гледна точка нормата на чл. 39, ал. 1 от Конституцията гарантира правото за изразяване на мнение на "всеки" без оглед на това, дали е гражданин или юридическо лице (включително радио- и телевизионните организации). Доколкото това мнение може да се отнася до политически въпроси, то може да бъде разглеждано като политическа пропаганда, но конституционна забрана за това няма. Липсва забрана и за разясняването и разпространяването на определени политически идеи и възгледи чрез радиото и телевизията. Установяването на такава забрана чрез закон е абсурдно от гледна точка на конституционните принципи на политическия плурализъм - чл. 11 от Конституцията; ненакърнимостта на свободата на съвестта и на мисълта - чл. 37, ал. 1 от Конституцията; защита на лицата срещу преследване и ограничаване на правата им заради техните убеждения - чл. 38 от Конституцията; както и спрямо свободите и правата по чл. 39 - 41 от Конституцията. Ето защо за частните радио- и телевизионни организации ограничението в чл. 26 ЗРТ е противоконституционно.

Същевременно съдът отчита обстоятелството, че БНР и БНТ са публичноправни организации с общонационално значение. Тяхното финансиране в значителна степен се извършва от държавния бюджет, сиреч от всички граждани. Общественият интерес от независимо и политически

безпристрастно изпълнение на функциите на БНР и БНТ налага законодателното изключване на възможността от свое име те да извършват политическа пропаганда. По изложените съображения по отношение на БНР и БНТ разпоредбата на чл. 26 ЗРТ не е противоконституционна.

Съдът отбелязва, че ограничението в чл. 26 ЗРТ не може да се тълкува разширително, за да се осуети правото на журналисти в БНР и БНТ да изразяват и разпространяват собственото си мнение с ясна уговорка за това. То не може да бъде насочено и срещу свободата на художественото и научното творчество, например срещу правото политически въпроси да бъдат тематизирани в културни или забавни предавания, в телевизионни и игрални филми или обсъждани в научни дискусии и пр. - чл. 54, ал. 2 от Конституцията.

10. По чл. 28 ЗРТ

Нормата на чл. 28 ЗРТ забранява включване в програмите между 6 и 23 ч. на "предавания, които биха могли да застрашат психическото, физическото и нравственото развитие на децата и подрастващите".

Изразените в искането опасения отново се свеждат до възможност за произволни преценки и необоснована цензура. В този случай искането се подкрепя от президента, главния прокурор и сдружение "Граждански форум свободно слово". В становището на Народното събрание се поддържа, че "ограниченията в този текст напълно съответстват на изискването за защита на народното здраве и морала по чл. 41, ал. 1 от Конституцията".

С нормата на чл. 28 ЗРТ законодателят засяга важен социален и нравствен проблем. Децата и подрастващите са по-уязвими от възрастните. Техният светоглед е все още неустановен. Обикновено те са лишени от възможност за свободен и разумен избор на радио- и/или телевизионна програма. Те са подложени в най-голяма степен на отрицателните последици от неконтролираното разпространение на информация в

съвременния свят. Опазването на тяхното здраве и създаването на нормални условия за психическото, физическото и нравственото им развитие е в интерес на цялото общество и държавата. Затова в отделни хипотези дори са възложени конституционни задължения на държавата и обществото - аргумент от чл. 47, ал. 1 ("отглеждането и възпитанието на децата...се подпомага от държавата") и чл. 47, ал. 4 ("Децата, останали без грижата на близките си, се намират под особена закрила на държавата и обществото") от Конституцията. По общ начин този принцип е изразен в чл. 4, ал. 2 от Конституцията - "Република България гарантира живота, достойнството и правата на личността и създава условия за свободно развитие на човека и гражданското общество."

Защитата на народното здраве и морала срещу правото да се търси, получава и разпространява информация е конституционно предвидена - чл. 41, ал. 1 от Конституцията. С нормата на чл. 28 ЗРТ се урежда конкретна хипотеза на тази защита за кръг от лица под особена закрила на държавата - деца и подрастващи. Ето защо чл. 28 ЗРТ съответства на Конституцията.

Опасенията за произволни преценки и неоправдана цензура в този случай нямат приоритет пред конституционно установени ценности като здравето и достойнството на личността. Упреците за субективност и относителност (произволност) на преценката може да се отнесат и към самата Конституция, но не могат да бъдат приети. Действително такива произволни преценки не могат да бъдат изключени. Това се дължи на субективния и относителен характер на самото понятие за морал (разбирано като отношение между човешките действия или бездействие и общоприетите етични принципи). Въпреки субективния и относителен характер на морала той е въздигнат от самата Конституция в критерий (основание) за ограничаване свободата на съвестта (чл. 37, ал. 2) и на правото да се търси, получава и разпространява информация (чл. 41, ал. 1).

Важно е да се отбележи, че ограничението по чл. 28 ЗРТ фактически се отнася не към съдържанието на информацията, за да се квалифицира като цензура, а към нейното почасово излъчване (предаване). С оглед на защитените от разглежданата норма ценности подобно ограничение е напълно приемливо. То не лишава радио- и телевизионните организации от правото да излъчват (предават) съответната информация, нито слушателите и зрителите от правото да я получават в останалите часове на денонощието.

Съдът констатира, че въпросът за практическото прилагане (спазване) на изискванията към радио- и телевизионните програми, към които спада и ограничението по чл. 28 ЗРТ, не е поставен в искането, но по общ начин той следва да бъде третиран като въпрос на последващ контрол.

Поради изложените съображения съдът счита, че искането в тази му част следва да бъде отхвърлено.

11. По чл. 32, ал. 1 ЗРТ

Разпоредбата на чл. 32, ал. 1 ЗРТ забранява на радио- и телевизионните организации "да излъчват факти от личния живот на гражданите по начин, уронващ честта и достойнството им, без тяхно съгласие, независимо от достоверността им, освен ако има влязло в сила решение на съда".

В искането тази норма се определя като "въвеждане на цензура".

Това разбиране не се споделя от главния прокурор, който счита, че "чл. 32, ал. 1 от закона възпроизвежда едно от основанията за ограничения, посочени в мотивите на конституционното решение" (Решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к. д. № 1 от 1996 г.). Основателността на искането се оспорва в становището на Народното събрание и липсва изразено отношение от СБЖ. Искането се подкрепя от президента и от сдружение "Граждански форум свободно слово".

Съдът приема, че нормата на чл. 32, ал. 1 ЗРТ е законово доразвитие на конституционната защита на правата и доброто име на гражданите - чл. 39, ал. 2 и чл. 41, ал. 1 от Конституцията. Тя отразява конституционния принцип на неприкосновеност на личния живот на гражданите - чл. 32, ал. 1 от Конституцията. В тези случаи основният закон позволява ограничаване както на правото да се изразява и разпространява мнение, така и на правото да се търси, получава и разпространява информация. В Решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к. д. № 1 от 1996 г. съдът изрично признава, че "възможността да се осъществи намеса в правото свободно да се изразява мнение, когато то се използва за накърняване на правата и доброто име на друго, е най-голяма, тъй като по този начин се охраняват честта и достойнството и доброто име на личността съгласно чл. 4, ал. 2 и чл. 32, ал. 1, изр. 2 от Конституцията". По-нататък в същото тълкувателно решение съдът отбелязва: "това конституционно ограничение не означава, че не може да бъде осъществявана публична критика, особено на политически фигури, държавни служители и държавни органи".

Практическите трудности, които възникват при съгласуването на посочените две положения (неприкосновеността на доброто име и достойнството на гражданите, от една страна, и необходимостта от публична критика на политически фигури, държавни служители и държавни органи, от друга страна), са очевидни. Разграничителният критерий може да бъде търсен главно в степента на обществен интерес от обективното и точното изнасяне на определени факти, засягащи личната сфера на съответното лице, и в необходимостта от обществен дебат относно мястото и ролята му в политическата система и/или системата от държавни органи.

Както беше посочено по-горе, в този случай въпросът за практическото прилагане на изискването по чл. 32, ал. 1 ЗРТ е въпрос на последващ контрол независимо от предвидената в гражданските и

наказателните закони отговорност за авторите и разпространителите на съответното предаване.

Поради изложените съображения съдът счита, че искането в тази му част следва да бъде отхвърлено.

12. По чл. 65, ал. 3 ЗРТ

Разпоредбата на чл. 65, ал. 3 ЗРТ предвижда, че "Продуценти на информационни, икономически и политически предавания могат да бъдат само Българското национално радио и Българската национална телевизия." По смисъла на закона "продуцент" е физическото или юридическото лице, което организира създаването на предаването и осигурява финансирането му - § 2, т. 8 от допълнителните разпоредби на Закона за радиото и телевизията.

Според искането нормата на чл. 65, ал. 3 ЗРТ е грубо нарушение на чл. 39, ал. 1 и чл. 41, ал. 1 от Конституцията, тъй като "създава монополно право" за БНР и БНТ. Искането се подкрепя от главния прокурор и сдружение "Граждански форум свободно слово". В становището на Народното събрание лаконично се посочва, че "Ограничението е продиктувано от гледна точка на целесъобразността." В становищата на президента и СБЖ не е изразено отношение по въпроса.

Българското национално радио и Българската национална телевизия са публичноправни организации - чл. 46, ал. 1 ЗРТ. Наред с това те са юридически лица, чиято дейност се финансира не само от държавния бюджет и от спонсорство и дарения, но и от постъпления от собствена стопанска дейност - чл. 59, т. 2 ЗРТ. От тази гледна точка няма конституционни пречки по законов ред да се определи предметът на дейност с оглед на специфичната им правосубектност. Законодателят е свободен да изключи от кръга на предаванията, договаряни с външни продуценти, определени категории предавания, каквито са информационните,

икономическите и политическите предавания. В този случай законово установеният предмет на дейност изключва възможността БНР и БНТ да сключват договори в посочената област с външни продуценти. Вероятната икономическа цел на тази уредба е насочване на включените в посочените три категории предавания реклами и доходите от тях направо към БНР и БНТ. Същевременно по този начин се ограничават възможностите за въздействие и намеса в посочените предавания чрез поставянето им под икономическа зависимост.

Що се отнася до правото на всяко лице да изразява мнение и да го разпространява (чл. 39, ал. 1 от Конституцията), както и да търси, получава и разпространява информация (чл. 41, ал. 1 от Конституцията), това право може да бъде осъществявано чрез различни средства за масова информация, включително и чрез частни радио- и телевизионни организации. Не съществува конституционно задължение за държавата да осигури осъществяването на това право непременно чрез БНР и/или БНТ, а и практически това не е възможно.

По изложените съображения искането в тази му част следва да бъде отхвърлено.

13. По чл. 67, ал. 2 и 3 ЗРТ

13.1. Според чл. 67, ал. 2 ЗРТ БНР и БНТ са длъжни да предоставят безплатно при поискване програмно време на президента на републиката, на председателя на Народното събрание и на министър-председателя за обръщения към гражданите на Република България, а също и на техните официални говорители за съобщения.

Конституционността на разпоредбата е оспорена в искането на групата народни представители и в искането на главния прокурор. В двете искания се сочи, че нормата на чл. 67, ал. 2 ЗРТ нарушава чл. 8 от Конституцията, създава привилегия за законодателната и изпълнителната

власт и дискриминира съдебната власт и Конституционния съд в достъпа им до програмно време. Исканията се подкрепят от президента и от сдружение "Граждански форум свободно слово". В становището на СБЖ не е изразено отношение по този въпрос. В становището на Народното събрание се поддържа, че нормата съответства на Конституцията.

Конституционният съд е имал възможност да се произнесе по съществото на повдигнатия въпрос в други свои решения. В Решение № 16 от 19 септември 1995 г. по к. д. № 19 от 1995 г. (ДВ, бр. 86 от 1995 г.) съдът изрично отбелязва: "Недопустимо е от гледна точка на чл. 8 от Конституцията законодателната и изпълнителната власт да имат привилегия спрямо съдебната при гарантиране на ефирно време в националните медии, още повече че в редица случаи съдебната власт контролира изпълнителната. Ефирно време следва да има и Конституционният съд, който дава задължителни тълкувания на Конституцията и упражнява контрол над НС и президента на републиката относно конституционосъобразността на издаваните от тях правни актове. Въпросът, кои държавни органи, при какви обстоятелства и обем могат да имат гарантирано ефирно време по БНТ и БНР, следва да намери законодателно решение, като се държи сметка за правомощията им, разделението на властите и свободата на словото и средствата за масова информация."

Това становище на съда е потвърдено с Решение № 24 от 12 декември 1995 г. по к. д. № 30 от 1995 г. (ДВ, бр. 1 от 1996 г.). Последователно то се потвърждава и в Решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к. д. № 1 от 1996 г.

Конституционният съд не намира основание да се отклони от това свое последователно поддържано виждане. Конституционно задължение за предоставяне на програмно време в националните средства за масова информация съществува единствено за държавния глава с оглед на правомощието му да "отправя обръщения към народа" - чл. 98, т. 2 от Конституцията.

По отношение на другите държавни органи или институции въпросът за програмното време се решава законодателно по целесъобразност. Тази целесъобразност обаче трябва да се осъществява при строго спазване на конституционните принципи, между които е и принципът за равнопоставеност и независимост на законодателната, изпълнителната и съдебната власт. Предоставянето на програмно време на една или повече власти и лишаването от такова време на друга власт нарушава принципа на равнопоставеност. Общественият дискурс се осъществява непълно и непълноценно, тъй като става невъзможно автентичното представяне на дейността на всички власти. Гражданите на Република България се лишават от възможността да получават от първа ръка гарантираната им от Конституцията информация от държавни органи или учреждения "по въпроси, които представляват за тях законен интерес" - чл. 41, ал. 2 от Конституцията.

Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната - чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Този основен конституционен принцип определя особеното значение на контролните правомощия на съдебната власт и на Конституционния съд. Дейността на органите на съдебната власт и на Конституционния съд е от първостепенно значение за нормалното функциониране на правовата държава. Гражданите имат право на автентична информация за тази дейност и за действителното съдържание на постановените актове. Предоставянето на програмно време на съдебната власт и на Конституционния съд е важно условие за пълното разгръщане на демократичния дискурс в интерес на обективната информираност на обществото и на взаимодействието между властите.

Конституционният съд счита, че предоставянето на програмно време на президента на републиката в чл. 67, ал. 2 ЗРТ е законодателно осигуряване на конституционно правомощие на президента (чл. 98, т. 2 от

Конституцията). То не е противоконституционно. Всъщност, независимо дали правото на обръщение по чл. 98, т. 2 от Конституцията е уредено със закон или не, БНР и БНТ са длъжни да предоставят програмно време за такова обръщение при поискване, въз основа на непосредственото действие на конституционните норми. Не е противоконституционно поначало и предоставянето на програмно време на председателя на Народното събрание и на министър-председателя, както и на техните официални говорители.

Противоконституционно е обаче при тази уредба лишаването на съдебната власт и Конституционния съд от програмно време. Нарушен е принципът на равнопоставеност на властите в правото им да разпространяват информация. Тази противоконституционност не може да бъде отстранена по тълкувателен път в границите на така създадената уредба. Ето защо чл. 67, ал. 2 ЗРТ следва да се обяви за противоконституционен.

13.2. Разпоредбата на чл. 67, ал. 3 ЗРТ гласи: "Изявления до 5 минути два пъти месечно по реда на ал. 2 могат да правят и упълномощени представители на парламентарно представените партии и коалиции." Конституционността на тази норма е оспорена от главния прокурор. Единствено в становището на Народното събрание се изразява отношение по този въпрос с аргумента, че "не могат всички да получат гарантирано ефирно време".

Съдът счита, че разпоредбата на чл. 67, ал. 3 ЗРТ нарушава поне две основни условия за осъществяване на демократичен политически дискурс, а именно: равенство във възможностите за политическа комуникация между участниците в дискурса; равенство на възможностите за тематизация на мненията и обществено представяне на критиката към парламентарно представените политически сили.

С нормата на чл. 67, ал. 3 ЗРТ се въвежда едно разделение на политическите сили в България, което за Конституцията е непознато -

парламентарно представени политически сили и политически сили извън парламента. Тук трябва да се напомни, че при конституиране и структуриране на висшия законодателен орган Конституцията работи с категорията "парламентарни групи", а не с категорията "политически сили".

В чл. 67, ал. 3 ЗРТ се създава една привилегия за парламентарно представените политически сили. Тази привилегия засяга всички политически сили - парламентарни и извънпарламентарни. Тя нарушава произтичащия от политическия плурализъм (чл. 11 от Конституцията) принцип на равенство на политическите сили пред Конституцията. Наред с това тази привилегия засяга всички граждани на Република България. При осъществяването на своите политически права на общуване с другите граждани една част от тях са поставени в привилегировано положение с оглед на политическата им принадлежност - към парламентарно представени политически сили. Това е недопустимо както от общия дух на Конституцията, така и от изричната разпоредба на чл. 6, ал. 2 от Конституцията, според която не се допускат "привилегии, основани ... на политическа принадлежност". При това за осъществяването на тази привилегия се използват националните средства за масова информация, които се финансират не със средства на парламентарно представените политически сили, а от джоба на всеки български данъкоплатец. Така се постига добре познатият тоталитарен резултат, при който всички български граждани плащат, за да бъдат убеждавани и индоктринирани само от една (или няколко) парламентарно представени политически сили. Този резултат е насочен срещу конституционно гарантирания демократичен политически процес в страната. Той е заплаха за свободата на съвестта и свободата на мисълта - чл. 37, ал. 1 от Конституцията.

Разпоредбата на чл. 67, ал. 3 ЗРТ противоречи на чл. 6, ал. 2 и чл. 11 от Конституцията.

14. По чл. 72, 73, 74 и 78 ЗРТ

Оплакването за противоконституционност на разпоредбите на чл. 72, 73, 74 и 78 ЗРТ в искането е обединено от общо основание - противоречие с чл. 39, ал. 1 и чл. 41, ал. 1 ЗРТ. Съдът намира, че изброените законови разпоредби са предметно свързани и следва да бъдат преценявани заедно. Те уреждат позитивно или негативно кръга на лицата, които могат да разпространяват радио- и телевизионни програми на българска територия.

В чл. 72 ЗРТ правото да разпространяват програми се предоставя на четири категории субекти - лица, регистрирани по Търговския закон; общински съвети; висши училища и чуждестранни радио- и телевизионни организации. С последващите разпоредби на чл. 73 и 78 ЗРТ се въвеждат ограничения съответно за чуждестранните лица и за определен кръг субекти, а именно - политически партии, синдикални организации, религиозни организации, рекламни агенции и юридически лица с нестопанска цел. В чл. 74 ЗРТ правото да разпространяват "радио- и телевизионни програми с национален обхват, както и програми в населени места с над 100 хил. жители" се предоставя само на акционерни дружества с капитал в поименни акции и при спазване на условията по чл. 73, ал. 2 ЗРТ.

Искането се подкрепя изцяло от президента и от сдружение "Граждански форум свободно слово"; главният прокурор го поддържа само относно чл. 74 ЗРТ, а СБЖ - само относно чл. 78 ЗРТ.

В становището на Народното събрание се защитава конституционността на всички оспорени разпоредби с аргумент, че уредбата е съобразена с реда за получаване на концесии.

Конституционният съд намира, че нормите на чл. 39, ал. 1 и чл. 41, ал. 1 от Конституцията поначало не допускат ограничаване на кръга от лица, които могат да разпространяват радио- и телевизионни програми. Правото да се разпространяват такива програми е производно, дъщерно право на гарантираното от Конституцията право на "всеки . . . да изразява мнение и да го разпространява..." - чл. 39, ал. 1 от Конституцията, и на "всеки...да

търси, получава и разпространява информация" - чл. 41, ал. 1 от Конституцията. Това дъщерно право се ползва от същите конституционни гаранции и може да бъде ограничавано единствено на посочените в самата Конституция основания. Нормите на чл. 39, ал. 1 и чл. 41, ал. 1 от Конституцията не съдържат ограничения по отношение на лицата. Конституционно недопустимо е такива ограничения да бъдат въвеждани със закон.

В този смисъл е и тълкувателно Решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к. д. № 1 от 1996 г. , където изрично се отбелязва, че "правото . . . да се разпространява информация по чл. 41, ал. 1 от Конституцията принадлежи на всеки - физически и юридически лица....".

Съдът поддържа това свое разбиране. Нито Конституцията, нито тълкувателно Решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к. д. № 1 от 1996 г. съдържат критерий за ограничаване на определени юридически лица в правото им да разпространяват информация. Конституцията предоставя това право на всички юридически лица, независимо по кой закон са регистрирани. Впрочем такъв разграничителен критерий не се съдържа и в Закона за радиото и телевизията.

Извън предмета на това дело е въпросът за съгласуването на разпоредбите на Закона за радиото и телевизията с други закони, например с изискването на чл. 9 от Закона за концесиите (ДВ, бр. 92 от 1995 г.), според което в конкурса или в търга за предоставяне на честота могат да участват само лица "регистрирани като търговци". Разпространяването на информация се гарантира от Конституцията на всички правни субекти, включително и на тези, които не извършват стопанска дейност. Правните форми и законодателните мерки, чрез които се осигурява ефективното упражняване на конституционните права, са в правомощията на Народното събрание. То може да поставя определени ограничения и условия с оглед на правото му да установи разрешителен режим или да регулира стопанската

дейност, но не и чрез противоконституционни норми. Съдът е длъжен да се произнесе само по конституционността на оспорените законови норми и единствено съответствието на тези норми с действащите конституционни принципи е меродавно за него. Въпросът за съгласуването на уредбата в различните закони е в компетентността на Народното събрание, но в границите на Конституцията.

По изложените съображения съдът счита, че разпоредбите на чл. 72, 74 и 78 ЗРТ са противоконституционни.

Разпоредбата на чл. 73, ал. 1 ЗРТ предоставя правото да разпространяват радио- и телевизионни програми на българска територия само на физически лица с българско гражданство или на юридически лица със седалище в Република България, регистрирани по Търговския закон.

Поначало съдържащият се в разпоредбата принцип не е противоконституционен. Суверенно право на всяка държава е да определя режима на чужденците на своя територия. Българската Конституция допуска отклоняване от предоставения на пребиваващите у нас чужденци национален режим - чл. 26, ал. 2 от Конституцията. Тя изрично предвижда, че такъв режим се предоставя "с изключение на правата и задълженията, за които Конституцията и законите изискват българско гражданство". Следователно Конституцията изрично делегира на закона възможността да ограничи упражняването на определени права от чужденци. В хипотезата на чл. 73, ал. 1 ЗРТ такова ограничение е въведено за правото на чужденците да разпространяват радио- и телевизионни програми на българска територия.

Въз основа на чл. 26, ал. 2 от Конституцията е допустимо и ограничаването на правата на чуждестранните юридически лица (чл. 73, ал. 1 ЗРТ). В тази насока е и разпоредбата на чл. 73, ал. 2 ЗРТ, възприела като критерий размера на капиталовото участие в дружеството. Уредбата в чл. 73

ЗРТ е очевидно несъвършена, но не е противоконституционна сама по себе си.

Съдът обаче установява, че с оглед на систематичната и логическата обвързаност на чл. 73 ЗРТ с чл. 72 и 78 ЗРТ оставянето му в сила води до противоконституционни резултати. Самотното му действие може да бъде тълкувано като забрана за разпространяване на радио- и телевизионни програми например от юридически лица с нестопанска цел. Такъв резултат е очевидно недопустим с оглед разпоредбите на чл. 39, ал. 1 и чл. 41, ал. 1 от Конституцията, поради което и чл. 73 ЗРТ трябва да бъде обявен за противоконституционен.

По изложените съображения искането в тази му част следва да бъде уважено изцяло.

15. По чл. 88 ЗРТ

Разпоредбата на чл. 88 ЗРТ урежда правата и задълженията на членовете на НСРТ и на длъжностните лица в рамките на дадените им от закона контролни правомощия. Те имат право на свободен достъп до радио- и телевизионните организации и право да изискват от ръководителите им сведения, документи и материали, включително записи на излъчени предавания, свързани с контролираната дейност - чл. 88, ал. 1 ЗРТ. С чл. 88, ал. 2 ЗРТ контролиращите лица се задължават да пазят в тайна сведенията, които са узнали при упражняването на контрола.

В искането се поддържа, че чл. 88 ЗРТ противоречи на чл. 40, ал. 1 от Конституцията. Това становище се подкрепя от главния прокурор и СБЖ. По същество аргументите са свързани само с чл. 88, ал. 1 ЗРТ. В становищата на президента и на сдружение "Граждански форум свободно слово" не е изразено отношение по този текст.

Конституцията на Република България урежда правата и свободите по чл. 39 - 41 като основни човешки права, произтичащи от върховния принцип

на достойнство на личността. Конституционният съд е имал повод да отбележи следното: "Свободата на словото представлява един от фундаменталните принципи, върху които се гради всяко демократично общество, и е едно от основните условия за неговия напредък и за развитието на всеки човек. Тя важи не само за "информация" или "идеи", които намират благоприятен прием, но също така и тези, които обиждат, шокират или смущават държавата или която и да е друга част от населението. Такива са изискванията на плурализма, толерантността и търпимостта, без които едно "демократично общество" не би могло да се нарече такова."

Конституционният съд потвърждава това свое разбиране. Същевременно тук трябва да се припомни, че свободата на словото и в частност свободата да се създават и разпространяват радио- и телевизионни програми не е абсолютна. Конституцията създава ограничения на комуникационните свободи в защита на други конституционни ценности - конституционно установения ред, националната сигурност и превенцията на престъпността, здравето и морала, доброто име и правата на другите граждани, защитената от закона тайна (чл. 39, ал. 2, чл. 40, ал. 2 и чл. 41 от Конституцията). Защитата на тези конституционни ценности е задължителна за радио- и телевизионните организации при създаването и разпространяването на техните програми.

Съдът приема, че държавата е свободна да създаде органи с контролни функции, които да следят за спазването на Конституцията и на Закона за радиото и телевизията. Това е сторено с чл. 87 ЗРТ, където за контролиращ орган се посочва НСРТ. Впрочем тази разпоредба не е оспорена от никого.

Посочените в чл. 88, ал. 1 ЗРТ правомощия на контролните органи са необходими за нормалното им функциониране. Тези правомощия не засягат свободата на радио- и телевизионните организации и не накърняват тяхната независимост в организационно, структурно, кадрово, програмно или

финансово отношение. Те не са намеса в дейността на радио- и телевизионните организации. Контролните правомощия по чл. 88, ал. 1 ЗРТ са насочени само към събиране на информацията, която е необходима за пълна и обективна оценка на "контролираната дейност".

По изложените съображения искането в тази му част следва да бъде отхвърлено.

16. По чл. 89 ЗРТ

С чл. 89 ЗРТ на НСРТ се предоставят правомощия по налагане на принудителни административни мерки. Мерките се налагат "след отправяне на предупреждение и ако то не е дало резултат". Те са посочени изчерпателно в текста на чл. 89, ал. 1 ЗРТ и се изразяват във:

"1. даване на задължителни предписания на ръководителите на радио- и телевизионните организации;

2. временно спиране разпространението на определено периодично предаване;

3. временно спиране разпространението на програмите на радио- или телевизионната организация."

В следващите алинеи на същия член се урежда процедурата по налагане на изброените мерки.

В искането тези мерки се определят като "груба форма на цензура и нарушаване на чл. 40, ал. 1 от Конституцията". Това разбиране се подкрепя от всички представени становища с изключение на становището на Народното събрание.

Конституционният съд намира искането за основателно. Според чл. 40, ал. 1 от Конституцията: "Печатът и другите средства за масова информация са свободни и не подлежат на цензура." В чл. 40, ал. 2 се уреждат основанията за спиране и конфискация, които са допустими

единствено "въз основа на акт на съдебната власт". Съдът вече е тълкувал тази конституционна норма и изрично е постановил, че "Единствено допустимите средства за пряка намеса в дейността на средствата за масова информация са мерките по чл. 40, ал. 2 от Конституцията. Те са от компетентността на органите на съдебната власт и при условията, посочени в тази разпоредба" - Решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к. д. № 1 от 1996 г. На НСРТ може да се предостави правото да сезира компетентните съдебни органи, но не и да изземва техните функции.

Очевидно е, че нормата на чл. 89 ЗРТ не отговаря на конституционните изисквания и на стандарта, посочен в тълкувателното решение на Конституционния съд. "Даването на задължителни предписания" по чл. 89, ал. 1, т. 1 ЗРТ е извън кръга на мерките по чл. 40, ал. 2 от Конституцията и представлява пряка намеса в дейността на радио- и телевизионните организации. Другите предвидени в чл. 89 ЗРТ мерки се налагат с решение на НСРТ, а не въз основа на съдебен акт, както изисква чл. 40, ал. 2 от Конституцията. Съдът не намира за необходимо да се впуска тук в анализ на понятието "носител на информация" по чл. 40, ал. 2 от Конституцията. Няма съмнение обаче, че това понятие включва както вещите, каквито са например аудио- и/или видеокасети, магнитни дискове, филми, плочи и други носители, така и звука и образа (електромагнитните вълни), например в едно предаване "на живо". Във всички посочени случаи "спирането" осуетява разпространяването, съответно получаването на информация и нарушава изрично признати конституционни права. Оспорената разпоредба на чл. 89 ЗРТ противоречи на чл. 40 от Конституцията и следва да бъде обявена за противоконституционна.

17. По § 4, ал. 2 ПЗРЗРТ относно срока на изпълнение на функциите на заварените генерални директори на БНР и БНТ

В § 4, ал. 2 ПЗРЗРТ се предвижда, че "заварените генерални директори на Българското национално радио и Българската национална телевизия

продължават да изпълняват функциите си до изтичането на три години от датата на избирането им".

Конституционността на тази норма е оспорена от главния прокурор. Според него тя нарушава § 6 от преходните и заключителните разпоредби на Конституцията. Според него в правомощията на Народното събрание до създаването на законова уредба за радиото и телевизията е избирането и освобождаването на генералните директори на БНР и БНТ, но не и определянето на срока на техния мандат. Приетият Закон за радиото и телевизията оправомощава НСРТ да извършва избора на генерални директори. Искането се подкрепя от сдружение "Граждански форум свободно слово" и СБЖ. Не е изразено отношение по този текст в становището на президента и в допълнителното становище на групата народни представители. В становището на Народното събрание се поддържа, че оспорената уредба е конституционносъобразна.

Народното събрание осъществява правомощията на Великото Народно събрание по отношение на БНР и БНТ до приемането на законодателна уредба на тези институции - § 6 от преходните и заключителните разпоредби на Конституцията. В гласуваните от Великото Народно събрание Основни положения на временен статут на Българската телевизия и Българското радио (ДВ, бр. 3 от 1991 г.) се предвижда, че "Председателите на Българската телевизия и Българското радио се избират и освобождават от Великото народно събрание. . ." Никъде не е посочен срок, за който се избират ръководителите на двете институции. Ето защо право на избор на генералните директори на БНР и БНТ за определен срок Народното събрание няма. Противното би означавало, че неговите правомощия са по-големи от тези на Великото Народно събрание - нещо, което е недопустимо от § 6 от преходните и заключителните разпоредби на Конституцията. Народното събрание не може да си гласува такова правомощие и със закон, както е сторило това с разпоредбата на § 4, ал. 2

ПЗРЗРТ. След влизането на Закона за радиото и телевизията в сила това правомощие е в изключителната компетентност на създадения със закона независим орган - НСРТ. Запазването му в една или друга форма от Народното събрание противоречи на § 6 от преходните и заключителните разпоредби на Конституцията.

Съдът приема, че разпоредбата на § 4, ал. 2 ПЗРЗРТ противоречи и на чл. 8 и чл. 40, ал. 1 от Конституцията. Съществува конституционно задължение за държавата да гарантира независимостта на средствата за масова информация. Избирането на генералните директори на БНР и БНТ от Народното събрание за определен срок обезсмисля принципа, върху който се изгражда конституирането на независим орган (в случая НСРТ) и прехвърля това важно правомощие в ръцете на един държавен орган. Резултатът е очевидно противоречие между конституционното изискване за независимост на средствата за масова информация (чл. 40, ал. 1 от Конституцията) и фактическото подчинение на БНР и БНТ на Народното събрание чрез избраните от последното за три години генерални директори.

Разпоредбата на § 4, ал. 2 ПЗРЗРТ относно заварените генерални директори на БНР и БНТ е противоконституционна.

Конституционният съд на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията

РЕШИ:

1. Обявява за противоконституционни следните разпоредби от Закона за радиото и телевизията (ДВ, бр. 77 от 1996 г.): чл. 4, т. 1 относно изрази "съобразяване с конституционния ред" и т. 7 относно изрази "и клеветнически"; чл. 8, ал. 2 относно изрази "държавен"; чл. 9; чл. 19, ал. 1 относно изрази "съгласно одобрените й програмни документи"; чл. 25, ал. 2;

чл. 26 освен за действието му спрямо БНР и БНТ; чл. 67, ал. 2 и 3; чл. 72; чл. 73; чл. 74; чл. 75, ал. 3; чл. 78; чл. 80, ал. 1; чл. 85, ал. 1 и чл. 89, както и § 4, ал. 2 от преходните и заключителните разпоредби на същия закон, по отношение на израза "до изтичането на три години от датата на избирането им".

2. Отхвърля искането за обявяване на противоконституционността на следните разпоредби от Закона за радиото и телевизията (ДВ, бр. 77 от 1996 г.): чл. 3, ал. 1; чл. 4, т. 1, 6 и 7 освен посочените в т. 1 на диспозитива изрази; чл. 15, т. 2 и 3; чл. 22; чл. 28; чл. 32, ал. 1; чл. 65, ал. 3 и чл. 88.

Председател: Асен Манов