

*Конст. д. № 19/97 г.
 гр. Пловдив, кв. Трибона
 16.11.97 г.
 Наср.
 12.11.97 г.*

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

И С К А Н Е

от група народни представители за обявяване
противоконституционност на § 1 (чл. 9, ал. 1);
§ 5; § 6; § 7; § 10 и § 12 от Закона за изменение и
допълнение на Закона за радиото и телевизията

По чл. 149, ал. 1, т. 2 от
Конституцията

Господа конституционни съдии,

Народното събрание прие Закона за изменение и допълнение на Закона за радиото и телевизията (ДВ, бр. 112/28 ноември 1997 г.). Редица негови текстове противоречат на Конституцията и на утвърдената практика на Конституционния съд. Това искане към Вас е продиктувано от желанието най-после да се регламентират конституционносъобразно тези деликатни обществени отношения. Необходима е законодателна

стабилност, но тя трябва да бъде в рамките на Конституцията и реално да гарантира свободата на словото.

I.Текстовете на § 5;§ 6;§ 7;§ 10 и § 12 от Закона за изменение и допълнение на Закона за радиото и телевизията (ЗИД ЗРТ) противоречат на чл. 4,ал. 1; чл. 73; чл. 87,ал. 1;чл. 88,ал. 1 от Конституцията. Това е така, защото:

Първо, законодателният процес е строго регламентиран не само от основния ни закон, но и от редица нормативни актове, които развиват конституционните идеи и принципи. Недопустимо е в една правова държава, в която законността е над всички, в която всички граждани трябва да бъдат подчинени на закона, при изработването на този основен нормативен акт, законодателният орган да нарушава правилата за неговото приемане. Недопустимо е да се иска от всички членове на обществото да спазват закона, а тези които го създават, да стоят над него.

Още в преамбюла на Конституцията е прогласен „стремежът“ за „правова и социална държава“. В чл. 4,ал. 1 на Конституцията е прогласен принципът, че „Република България е правова държава“. И законодателят при гласуването на закона не трябва да нарушава този конституционен принцип. **Точно тези фундаментални изисквания за оптималното функциониране на правовата държава са нарушени при приемането на ЗИД ЗРТ.**

Второ, чл. 88, ал. 1К гласи, че „Законите се обсъждат и приемат с две гласувания“. Това конституционно изискване е развито в ПОДНС (чл. 66, ал. 1 и 4; чл. 68; чл. 69, ал. 2). Изрично чл. 73 от Конституцията предвижда, че „Организацията и дейността на Народното събрание се осъществява въз основа на Конституцията и на правилник, приет от него“. Следователно, в една правова държава законодателят е длъжен да спазва тези правила. Ако ги наруши, законът, който е издал, е противоконституционен на това основание.

Трето, в конкретния случай, на първо четене бяха предоставени на народните представители пет законопроекта (вх. N 54-01-44, внесен от Любен Корнезов и група народни представители на 8.07.1997 г.; вх. N 54-01-91, внесен от Георги Агафонов на 21.10.1997г.; вх. N 54-01-101, внесен от Екатерина Михайлова и група народни представители на 11.11.1997 г.; вх. N 54-01-102, внесен от Любен Корнезов на 12.11.1997 г. и вх. N 54-01-104, внесен от Иво Атанасов на 12.11.1997 г.). Това е в унисон с чл. 67 ПОДНС, тъй като законопроектите уреждат една и съща материя. При „първото гласуване“ се прие законопроект N 54-01-101/11.11.1997 г., като останалите бяха отхвърлени. Следователно, на „първо четене“ е приет законопроект N 54-01-101 с вносител н. п. Екатерина Михайлова и др. Този приет на „първо четене“ законопроект, очертава „рамките“ и „границите“ на обществените отношения, които трябва да бъдат нормативно регулирани. А те се свеждат до чл. 9 (§ 1), чл.

4

11 (§ 2). Народните представители могат да правят писмени предложения за изменение и допълнение на приетия на първо гласуване законопроект, но само в обсега на това, което е прието, а не извън него (чл. 68,ал. 1 ПОДНС). Даже предложения, които са в „обсега“ на приетия на първо четене законопроект, но противоречат на неговите принципи, не се обсъждат и гласуват (чл. 69,ал. 2 ПОДНС). Следователно, съгласно чл. 87,ал. 1 и чл. 88,ал. 1 К приемането на даден закон минава през няколко етапа, които са задължителни: **първо**, законодателна инициатива, упражнена от органа и лицата, посочени в чл. 87,ал. 1 К; **второ**, обсъждане на законопроекта в парламентарните комисии и тяхното становище; **трето**, приемането на законопроекта на първо четене, т. е. приемане на идеите и принципите, които са заложиени в него; **четвърто**, възможност на народните представители да правят предложения, но само в рамките на приетия на първо четене законопроект; **пето**, гласуване на второ четене конкретната редакция на текстовете, приети на първо четене, като се запазват идеите и принципите на законопроекта приет на първо четене. Има и последващи етапи, като правомощията на президента, обнародването и т. н., на които няма да се спираме. Главното е това, че второто четене е ограничено, **както по материя, така и като законодателни идеи, и е продължение на единния законодателен процес.** Кръгът е очертан и той не може да бъде „надхвърлян“ чрез предложения на народните

представители по чл. 68,ал. 1 ПОДНС. И в конкретния случай, след като е приет на първо четене ЗИД ЗРТ (вх. N 54-01-101), то на второ четене можеха да се правят предложения, обсъждат и гласуват само тези, които са в рамките на чл. 9 (§ 1) чл. 11 (§ 2), чл. 14,ал. 2 (§ 3)и § 4.**В нарушение на тези конституционни изисквания на второ четене се приемат текстове извън предмета на приетия на първо четене законопроект.** Така се приема § 5,който съществено ограничава правомощията на Националния съвет за радио и телевизия (НСРТ) по чл. 15,т. 2,3,4 и 6.Правомощията на НСРТ въобще не са в обсега, в предмета на приетия на първо четене законопроект. **Това е друга материя, за която законодателният орган не е гласувал нито като принципи, нито като идеи на първо четене.** Друг е въпросът какви трябва да бъдат правомощията на НСРТ - да се разширяват или ограничават. По тази законодателна материя обаче, няма законодателна инициатива по чл. 87,ал. 1 от К и е противоконституционна без такава de facto да се правят изменения на правни норми.

В същата насока е § 6,чрез който се отменя чл. 18 (начина на финансирането на НСРТ). Такъв проблем не е поставен в законопроекта, гласуван на първо четене. Така стои въпросът и с § 10,с който се определят възнагражденията на членовете на програмните съвети (чл. 57 ЗРТ).

Показателен в разглежданата насока е § 12,с който се отменя изцяло глава пета „Други радио и телевизионни

организации“. Вярно е, че редица текстове (чл. 72,73,74,75,ал. 3,78,80,85,ал. 1) са обявени за противоконституционни с решение N 21/96 на КС (ДВ, бр. 102/96) и следваше законодателният орган, като се съобрази с решението на КС, да приема текстове, съобразени с основния ни закон. Но това може да стане само по пътя на законодателната инициатива (чл. 87,ал. 1 К), а не чрез „второто четене“ да се отменя цяла глава, която регламентира основни обществени отношения. За тези обществени отношения няма предложения и „даже намек“ в приетия на първо четене законопроект.

Следователно, недопустимо е чрез правомощието си по чл. 68, ал. 1 ПОДНС народният представител да прави такива предложения по законопроекти, приети на първо гласуване, като „заобикаля“ конституционната норма на чл. 87,ал. 1 Конституцията (законодателната инициатива). Това de iure и de facto води по нарушение на чл. 88,ал. 1 К, който изисква законите да се обсъждат и приемат на две четения.

За нормите на § 5; § 6; § 7; § 10 и § 12 ЗИД ЗРТ не е упражнена конституционносъобразно законодателна инициатива по чл. 87,ал. 1 К. Тези норми регулират обществени отношения, които са извън прага на приетия на първо четене ЗИД ЗРТ. Противоконституционно е да се приемат само „на второ четене“ норми, чиито идеи и принципи не са приети на „първо четене“. „Първото четене“ е основно, фундаментът на един приет законопроект. „Второто четене“ е преди всичко

45

„законодателна техника“ - как с думи в писмени знаци да изразиш най-добре това, което е вече решено да се прави.

Поради изложените съображения, § 5, § 6; § 7; § 10 и § 12 противоречат на принципа на правовата държава, прогласен в преамбюла и чл. 4,ал. 1 К; на чл. 73; чл. 87,ал. 1; чл. 88,ал. 1 от Конституцията.

II. Свободата на словото е основен конституционен принцип за всяко демократично общество. Тази свобода на словото трябва по законодателен път да бъде гарантирана.

В § 1 (чл. 9,ал. 1) ЗИД ЗРТ е посочено, че „Националният съвет за радио и телевизия се състои от 7 членове, от които 4 се избират от Народното събрание и 3 се назначават от Президента на републиката“. Този текст противоречи на конституционния принцип за разделение на властите (чл. 8), на принципа за свободата на словото и обективната информация (чл. 39,40,41 К). Това са основни конституционни права на гражданите. С начина, по който се сформира НСРТ (чл. 9,ал. 1) има реална опасност да бъдат нарушени тези конституционни императиви.

Приетата правна норма е и в противоречие с утвърдената практика на Конституционния съд (Р. N 16/95 г.; Р. N 4/96 г.; Р. N 21/96 г., Р. N 17/97 г.). Въпросът е принципен, конституционен и не засяга конкретните личности, които са избрани или назначени в НСРТ. Правната норма на чл. 9,ал. 1 (§ 1) трябва да съответства на Конституцията, а не конкретните личности да я подменят. Тази норма повелява, че четирима членове (от общо

седем) се избират от Народното събрание. Но парламентът, като във всяка една държава, е „най-политизираният“ орган. В него има представители на политически формации, които имат различни възгледи за устройството и управлението на обществото и държавата. Тези възгледи и идеи стават обществено достояние чрез средствата за информация, а най-влиятелните днес са БНТ и БНР. Недопустимо е те да бъдат управлявани фактически единствено от политическата сила, имаща мнозинство в парламента. **Нормата на чл. 9, ал. 1 (§ 1) означава, че юридически и практически парламентарното мнозинство може да избере 4 члена от НСРТ, т. е. личности, на които то има политическо доверие. Парламентарното малцинство „няма думата“, защото изборът се извършва чрез гласуване.** Обявеният за противоконституционен текст на чл. 9 (ДВ, бр. 77/96 г.) поне гарантираше пропорционално представителство на парламентарните групи, независимо дали те са „управляващи“ или „опозиция“. Този текст беше обявен за противоконституционен, въпреки че осигуряваше представителство в НСРТ на „малцинството“. В сегашната му редакция обаче, чл. 9, ал. 1 осигурява не „пропорционално“, а „абсолютно“ мнозинство на тези, които владеят законодателната и изпълнителната власт. Тя се „възпроизвежда“ чрез чл. 9, ал. 1 в НСРТ. Както е посочил КС в Р. N 21/96 г. „Очевидно по този начин на съставяне (НСРТ) осигурява предимство на парламентарното мнозинство. По този

начин парламентарното мнозинство институционализира своето предимство в НСРТ, а чрез него и в ръководството на БНР и БНТ“.

Другите трима членове на НСРТ се назначават от президента. Вярно е, че президентът трябва да „олицетворява единството на нацията“ (чл. 92 К), но според Решение N 25/95 г. на КС президентът не е деполитизиран държавен орган. Той може да прави изявления и обръщения с важно политическо значение. Може да издава актове със съществени политически последици. Според Конституцията президентът не може да бъде член на ръководство на политическа партия, но може да бъде член на партия или на партийна коалиция. Президентът, въпреки че представлява и олицетворява нацията като цяло, може да извършва действия с различно политическо съдържание. При упражняване на правомощията си той дори може да се ръководи и от своите политически убеждения.

Следователно, президентът не е политически и партийно безпристрастен. След като може да бъде член на партия, той може да бъде политически идентичен с парламентарното мнозинство. Оттук всякакви комбинации в квотите между президент и парламент, респективно парламентарно мнозинство, дават възможност политическата сила, от която са президентът и парламентарното мнозинство, да пренесе своя превес в политическото пространство в ръководството на независимия орган НСРТ, а чрез него и в ръководствата на

независимите БНТ и БНР. С други думи, когато общата квота на президента и парламента формира повече от половината от състава на НСРТ, съблюдаването на принципа на политическия неутралитет става невъзможно.

Следователно, чл. 9, ал. 1 (§ 1 ЗИД ЗРТ) възпроизвежда парламентарното мнозинство и политическите пристрастия на държавния глава в НСРТ. Това фактически означава, че всички членове на НСРТ се ползват с политическото доверие на парламентарното мнозинство и президента, който е избран и подкрепян от него. Така НСРТ се превръща в политически, а не обществен орган, който би могъл да провежда политиката на тези, които са го създали. Както е посочил КС в Р. N 21/96 г., НСРТ трябва да спазва „принципа на политическия неутралитет“, „неговата независимост и значение за цялото общество“, като по законодателен път, това трябва да се гарантира.

След като КС обяви за противоконституционен чл. 9, ал. 1 в първата му редакция (ДВ, бр. 102/96 г.), то на още по-силно основание следва да обяви § 1 (чл. 9, ал. 1), за противоконституционен. Тази правна норма противоречи на чл. 8; чл. 39; чл. 40; чл. 41 от Конституцията.

Господа конституционни съдии,

Моля на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията да обявите за противоконституционен § 1 (чл. 9, ал. 1 ЗИД ЗРТ),

който противоречи на чл. 8,чл. 39,40,41 от Конституцията; § 5;§ 6;§ 7;§ 10;§ 12, като противоречащи на чл. 4,ал. 1,чл. 73,чл. 87,ал. 1 и чл. 88, ал. 1 Конституцията.

Като заинтересовани страни предлагаме да бъдат конституирани парламентарните групи в 38-ото. НС, президентът на Република България, Министерството на културата, Министерството на правосъдието и евроинтеграцията, главният прокурор, Съюзът на българските журналисти, Съюзът на българските писатели, Националният радиотелевизионен синдикат.

Моля на основание чл. 20 ЗКС служебно да изискате: 1. Стенографските записи от разискванията на първо и второ четене на Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за радиото и телевизията; 2. Проектозаконите за радиото и телевизията, гласувани на първо и второ четене на 18.11.1997 г.;

3. Предложенията на народните представители, направени между първото и второто четене на Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за радиото и телевизията.

9.12.1997 г.

С уважение:

1. Любен Корнезов
2. Иво Атанасов
3. Румен Облаков
4. Гангилър Канелватли
5. Стефан Стоилов
6. Атанас Богданов
7. Кенцо Марангоза

- 8. Стефан Веселинов Тейтменухиев
- 9. Димитър Н. Димитров
- 10. Златко Ли. Златов
- 11. Георги Стефанов Божинков
- 12. Иван Златов
- 13. Петър Василек Мундурчиев
- 14. Ангел Господинов Шанев
- 15. Димитър Георгиев Цонев
- 16. Антон Станислав Златков
- 17. Тодор Иванов Костадинов
- 18. Иван Иванов Статков
- 19. Георги Георгиев Пуршечки
- 20. Васил Кедяков Козачев
- 21. Дора Цветанка Якова
- 22. Любомир Денел Денелов
- 23. Кирин Петров Цоранов
- 24. Ангел Петров Маношев
- 25. Бойко Станислав Вранков
- 26. Венко Кръстанов Иванов
- 27. Радми Иванов Таков
- 28. Милослав Димитров Димитров
- 29. Емил Димитров Манафова
- 30. Любомир Петров Божков
- 1. Иван Божков Станислав
- 2. Звезди Звездинов Киринков
- 3. Никола Петров Кочев
- 4. Михаил Райков Миков
- 5. Пламен Василев Славов
- 6. Ангел Тодоров Митрев
- Петър Кочев
- Иван Кочев
- Иван Борисов Цонев

- 38. Георги Дим. Димков -
- 39. Ганка Д. Величкова -
- 40. Генер Г. Бабаширов -
- 41. Атанас А. Данашев
- 42. Дочка Стефанова Дочева
- 43. Криво Георгиев
- 44. Стефан М. Иванов -
- 45. Асен Д. Гарузов -
- 46. Георги Димитров -
- 47. Николаев
- 48. Иван Т. Тенов
- 49. Яно Милков =
- 50. Величкова -
- 51. ~~Георги Димитров~~
- 52. Иван Димитров
- 53. Иван Н. Иванов -