

СТАНОВИЩЕ

на Държавната комисия по далекосъобщения

ОТНОСНО: Определение на Конституционния съд от 19.01.1999 год., с което е конституиран като страна по конституционно дело № 36/1998 год., за установяване на противоконституционност на разпоредбите на Закона за радиото и телевизията /ДВ, бр.138/24.11.1998 год./

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 19.01.1999 год. на Конституционния съд (КС) на Република България сме конституирани като страна по конституционно дело №36/98 год., по описа на съда, на основание на което депозираме пред Вас настоящето становище.

Моля, да оставите направеното искане от група народни представители за обявяване на противоконституционността изцяло на посочените текстове от Закона за радиото и телевизията (ЗРТ) /ДВ, бр.138/24.11.1998 год./ без уважение по следните съображения:

По раздел втори - чл.24 – 31

В искането се твърди, че възприетия критерий за попълване на националния съвет за радио и телевизия е политически по своя характер и е недопустим при формирането на независим органи. Нарушен е принципът на политически неутралитет, който повелява да се изключва всякаква възможност една или повече политически сили да институционализират свое предимство в НРСТ. Твърдението е неоснователно.

Съгласно чл. 20 от ЗРТ, Националният съвет за радио и телевизия (НСРТ) е независим орган. Една от гаранциите за неговата независимост е определеният от законодателя в чл.24 от закона сложен фактически състав при формирането му - избор от Народното събрание на законоопределен брой членове и назначаване също на определен брой от Президента на републиката. Независимостта на Националния съвет за радио и телевизия е гарантирана и чрез решението на

54

законодателя да повери избора и назначаването му на органи пряко избрани от народа - Народното събрание и Президентът.

В Решение № 21/1996 год. на Конституционния съд (КС), изрично се посочва, че на българското право са познати независими органи, макар и държавни - Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) с позоваване на чл. 2 от отменения Закон за защита на конкуренцията, който предвижда избиране на КЗК от Народното събрание. Това законодателно решение бе възприето отново с новоприетия Закон за защита на конкуренцията /ДВ, бр.52/08.05.98 год./, като в чл. 4 изрично е посочено, че на Народното събрание е поверено формирането на този независим орган. Този начин на формиране на Комисията не бе атакуван пред Конституционния съд, независимо от обстоятелството, че текстове от закона бяха оспорени и поставени на разглеждане от Конституционния съд.

От изложеното следва, че избирането на КЗК от Народното събрание се възприема като допустим, конституционно съобразен механизъм за конституиране на независими органи, без превеса на една или друга политическа сила (възможен при парламентарния тип управление) да се възприема като обстоятелство, пораждащо съмнение в независимостта на органи, чиито членове се избират от Народното събрание. Идентична е и законодателната уредба на страните-членки на Европейския съюз. И тук чрез законоустановена парламентарна квота се формират националните медийни съвети. Нещо повече, съществува практика аналогичен на НСРТ орган в други държави да бъде определян и от правителството или да бъде подчинен на министри, без това да поражда съмнения относно неговата независимост, безпристрастност или защита свободата на словото и независимостта на електронните медии от политическата власт.

Назначаването от Президента в качеството му на държавен орган, също е възприет способ за формиране на състава на подобни органи или част от него в страните-членки на Европейския съюз. Доколкото Президентът по Конституция олицетворява единството на нацията, предвидената в чл. 24 от ЗРТ президентска квота в състава на НСРТ е приложение на извода на КС в Решение N21/1996, че *"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."* Изцяло в съответствие с посоченото решение са избегнати други използвани модели като пропорционално представяне на политическите сили или квота на правителството. В мотивите към вето на Президента, довело до

въвеждането на ротационен принцип, се посочва, че *"не са безбройни начините за създаване на НСРТ и субектите, които биха могли да избират или назначават неговите членове. Предложенията на народните представители по дебатите за закона прекрасно илюстрират това."*

В резултат от упражненото вето квотният принцип бе съчетан и с ротационен принцип като допълнителна гаранция за независимостта на НСРТ и изцяло в духа на разсъжденията на КС в посоченото решение, като се възприеха мотивите на Президента, че *"срокът на мандата на членовете на НСРТ следва да бъде удължен на 6 години, като след първите две години чрез жребий отпаднат трима - двама от квотата на Народното събрание и един от квотата на Президента; на втория жребий след две години един от квотата на Народното събрание и двама от квотата на Президента. След това всеки от членовете на НСРТ ще има пълен шестгодишен мандат, като съставът на съвета ще се обновява на всеки 2 години чрез нов избор или назначение."*

По чл.26, т.3 и чл.59, ал.2, т.3 от ЗРТ.

По силата на този текст не могат да бъдат членове на Националния съвет за радио и телевизия лица, които са били щатни и нещатни сътрудници на бившата Държавна сигурност. В защита на становището за противоконституционност на този текст е възможно да бъде направен опит за паралел между възприетото разрешение и наложената в § 1 ал.1 т.2 на Закона за администрацията забрана, която бе обявена за противоречаща на Конституцията с Решение № 2/1999 год. на Конституционния съд.

Подобен подход в случая не може да намери приложение по следните съображения:

Предмет на регламентиране в Закона за администрацията е структурата на държавната администрация и дейността на държавните служители, които упражняват конституционното си право на труд въз основа на служебно правоотношение, чието специфично съдържание е развито в проектозакона за държавния служител. Членовете на НСРТ нямат качеството на държавни служители, за да се приложи по аналогия аргументацията по посоченото конституционно решение. Не може и не следва да се приема, че участието в НСРТ е държавна длъжност и по този начин отново да се извърши позоваване на чл.25 б. "с" от Международния пакт за граждански и политически права, който е ратифициран от Република България и има пряко действие като част от националното законодателство, съгласно разпоредбата на чл. 5, ал.4 от

Конституцията. На второ място - с оглед правомощията и значението на този орган в обществото, формиращите състава му органи – Народното събрание и Президентът са длъжни автономно и съгласно изискванията на закона - чл. 25, да преценят качествата на всеки един от кандидатите.

С разпоредбите си законът гарантира еднаквост и не създава условия за привилегии на едни лица над други, като същевременно създава икономически и обществено необходими ограничения запазвайки приоритета на принципа на равенство. Възприетото в чл. 26 ал. 1 т. 3 от ЗРТ индивидуално ограничение е от категорията на обществено необходимите и е продължение на продиктуваната от общественото мнение и заложена от законодателя идея в Закона за достъпа до документите на бившата Държавна сигурност (чиито разпоредби не бяха обявени за противоконституционни) и представлява пряко изпълнение на изискванията на Резолюция № 1096 от 1996 год.

По чл. 30 ал. 2 от ЗРТ.

Съгласно чл. 30 ал. 2 на ЗРТ освобождаването на член на НСРТ става с решение на самия НСРТ. Според чл. 24 на същия закон обаче компетентните органи за избиране или назначаване на членовете на НСРТ са Народното събрание и Президентът. Твърди се, че посоченият текст на ЗРТ противоречи на чл. 1 ал. 3 от Конституцията, според който никой не може да си присвоява осъществяването на народния суверенитет. Този аргумент в искането само потвърждава оспорваната в раздел втори теза за формирането на НСРТ като израз на осъществяването на народния суверенитет, но е неотносим към проблема за освобождаване на членовете на НСРТ. Веднъж създаден, независимият орган може по силата на изрична законова разпоредба да има сред правомощията си и вземане на решение за освобождаване на отделен негов член в предвидени от закона случаи. НСРТ взема решения при наличието на предпоставките в чл. 30 ал. 2 т.т. 1-3 от закона, които не предполагат политически, професионален, морален или какъвто и да било друг избор или преценка. Те са в строго съответствие и с Решение № 29/1994 год. на КС, в чиито раздел трети се посочва, 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 настъпването на същите правни последици, независимо кой е органът, който ги е установил. Общественият интерес НСРТ,

веднъж избран, да остане независим от органите, които го формират, налага и избраният модел на освобождаване на отделен член на НСРТ.

Въведеният от законодателя ред за освобождаване е в съответствие с разпоредбата на чл. 20 от ЗРТ. Веднъж конституиран като "... *независим специализиран колегиален орган*", той се отграничава от органа, който го е създал и определил компетенциите му и заживява свои самостоятелен живот реализирайки предоставените му от законодателя права и задължения. Белегът "*независимост*" включва и възможността колегиалния орган по установения в закона ред да извършва промени - в случая да може да освобождава член от състава си. Противното би означавало освобождаването да става единствено и само отново по пътя на едно политическо решение. Като продължение на заложената идея следва да се разглежда и въведеното задължение с чл. 30 ал. 3 от закона, органите определящи членовете на НСРТ да се съобразят с взетото решение за освобождаване и да определят друг член на мястото на освободения.

По чл. 32 ал. 1 т. 9 и чл. 105 – 125 от ЗРТ.

В искането се оспорва конституционносъобразността на разпоредбите, свързани с предоставеното право на Държавната комисия по далекосъобщенията (ДКД) да издава лицензии за радио- и телевизионна дейност. Според Закона за далекосъобщенията лицензиите се издават от ДКД и се утвърждават от Министерския съвет . Напълно обосновано е предоставянето на лицензии върху радиочестотния спектър да става чрез Министерския съвет, тъй като той по силата на чл. 106 от Конституцията е оправомощен да стопанисва държавната собственост във всичките ѝ форми. В закона за първи път е прокарано разграничението в режима за създаване на далекосъобщителни оператори от режима за радио- и телевизионни оператори, като няма правна пречка един и същ оператор да осъществява на основата на лицензия и радио- или телевизионна дейност, и далекосъобщителна дейност.

Лицензирането на далекосъобщителни оператори се осъществява по Закона за далекосъобщенията (ЗД), а лицензирането за програмна дейност - по Закона за радиото и телевизията. Беше прието, че това са два различни типа дейности, като при лицензирането ще следва да се следи главно за технологични изисквания - по ЗД, и за естетическо- художествени качества - по ЗРТ.

Същевременно с развитието на информационните технологии, далекосъобщителната и радио- и телевизионната дейност все повече се сближават и у нас текат процеси на конвергенция на телекомуникации, радио и

телевизия и информационни технологии. Върху тази обща технологична основа в редица страни (напр. Италия, 1997) се създават единни регулаторни органи за трите области: телекомуникации, радио и телевизия, информационни технологии. Такава е насоката и в законодателството на обединена Европа на основата на т.н. Зелена книга за конвергенцията на телекомуникациите, електронните медии и информационните технологии. Поради едновременното създаване на двата законопроекта за телекомуникациите и електронните медии беше използвана възможността да се създадат основите на конвергенцията и у нас, като се създадат предпоставки за преход към единен регулаторен орган в бъдеще. Същевременно Законът за радиото и телевизията не дава основание да се поставя под съмнение самостоятелността на процедурата по издаване на радио- и телевизионни лицензии, тъй като в чл. 115 се предвижда НСРТ да изготвя мотивирано решение по всяко искане за лицензия за радио- или телевизионна дейност, и ако съгласно решението искането се удовлетворява, НСРТ прилага към решението и проект за лицензия. Не отговаря на истината твърдението в искането, че *"ДКД не е законно обвързана от решението на НСРТ. Тя може да издаде лицензия, но може и да откаже, независимо от положителното решение на НСРТ."* ДКД действа при условията на обвързана компетентност и няма правна възможност да се произнася по критериите, определени в Закона за радиото и телевизията. Всички въпроси, свързани с програмите на радио- и телевизионните оператори, съответно с гарантирането на правото на свободно изразяване чрез медиите, са в правомощията на НСРТ.

Принципът на обвързаната компетентност е намерил приложение и в разпоредбите регламентиращи дейността по надзора по осъществяване на лицензията и начина на изменението и прекратяването ѝ. В чл. 117 от ЗРТ се предвижда дейността по надзора по осъществяването на лицензията да се осъществява от длъжностните лица на НСРТ, а в чл. 119 - изменението и прекратяването ѝ да се осъществява от ДКД по предложение на НСРТ. Законът подробно определя основанията за изменението и прекратяването на лицензията. От изложеното следва, че няма основание да предполага намеса на друг орган - ДКД или МС в работата на създадения със ЗРТ независим колегиален орган, при осъществяването на дейността по лицензиране.


ПРЕДСЕДАТЕЛ:
(д-р инж. В. СТОЙКОВ)