

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД 50

Ел. № 1/К. 9. 1/96г.

Дата 5. 7. 1996г.

Г. К. Аа. Орабаджиев
5. 7. 96 г.

С Т А Н О В И Щ Е

на

Българската Национална Телевизия

по

конституционно дело No. 1/1996 г.

София 01.02.1996г.

ДО
ЧЛЕНОВЕТЕ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

N 58

ПОЧИТАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Искането на Президента на Републиката за тълкуване на нормите на чл.чл. 39, 40 и 41 от българската Конституция безспорно представлява въпрос от значителен обществен, а и научен интерес. Конституирана като заинтересована страна по образуваното от Вас дело 1/1996, Българската Национална Телевизия намира за свой дълг и чест да развие пред почитаемия Съд някои мисли по поставените на обсъждане проблеми. От друга страна, обаче, не можем да скрием, че сме обезпокоени от мащабността и дълбочината на темата, ангажирала вниманието на Съда. Опасението ни се мотивира от обстоятелството, че глобалният начин по който е зададен въпроса, а именно: тълкуване едновременно на всички конституционни текстове, касаещи комуникационните свободи на гражданите, определено надхвърля нашите скромни човешки възможности.

Господа конституционни Съдии,

Както е известно дискусията върху това "що е свобода на словото?" датира от 15. век; въпросът за свободата на мненията като политически и юридически проблем е поставен през 18. век и едва ли ще се намери учен, който да се ангажира с твърдението, че той е изчерпан. Словото е един от елементите на битието и навярно всичките му аспекти, проявни форми и допирни пунктове с други проблемни кръгове ще бъдат изяснени тогава, когато се изясни и тайната на битието изобщо. От друга страна, историята на дискусиите около свободата на словото в различните страни сочи, че един коментар по тези въпроси винаги следва да изхожда от определен социален, културен и дори културно-антропологичен контекст. Неизбежният факт, че отговорът от друга страна винаги е повлиян от един исторически контекст, е само едно потвърждение на твърдението, че той никога не може да бъде окончателен. Изобщо "свободата на словото" е въпрос на философията на правото *par excellence*. От друга страна, обаче, отговорът на този въпрос трудно може да бъде даден *en gros*, доколкото броят на житейските и правни хипотези, в които се налага преценка, доколко факти от социалната действителност попадат в кръга на защитаваните от Конституцията комуникационни свободи, е практически неограничен.

Начинът, по който модерните основни закони - не само нашата Конституция - третираат свободата на словото и комуникационните права

изобщо, е чрез максимално широки формулировки. Извличането на вложеното в тези формулировки съдържание става на базата на функционални разсъждения, почерпани от историческия опит на обществото и телеологическа интерпретация. Обстоятелството, че нашата Конституция е посветила на проблемите на свободата на комуникацията три текста, позволява и налага и една интерпретация, от гледна точка на систематическата връзка и взаимодействия между тях. Филологическото или логическото тълкуване на точно тези текстове, обаче, никак не би могло да бъде от полза. Изборът на метод на тълкуване, според нас, стои в пряка връзка с принципния начален подход към текстовете на Конституцията; първичният въпрос според нас е: ще се приемат ли нормите на чл.чл. 39, 40 и 41 в шестте им алинеи за "замворени" текстове или ще се допусне, че тяхното съдържание е по-широко, отколкото може да се предполага при буквалния им прочит. Ако ни позволите, бихме пояснили горното схващане с няколко примера.

Съгласно член 39 всеки има право да разпространява мнение чрез всички възможни начини. Логическото тълкуване би ни довело до извода, че всеки има право да разпространява мнение, например, по пътя на радио и телевизионното разпръскване. Пита се: как би могло да бъде гарантирано това право, при положение, че дори ако допуснем, че всеки гражданин може да си построи предавател, то пак наличните ефирни радиочестоти ще се окажат недостатъчни? Тоест, тук се поставя въпросът: допустимо ли е държавата да приема задължителни правни норми, които да регламентират дейността по лицензиране на радио и телевизионни станции, по такъв начин, че тяхната система в своята съвкупност да гарантира упражняването на това право? Или пък следва да се възприемат законодателни решения, които да регламентират съдържателната програмна дейност на всяка електронна медия именно за постигане на същата цел? Ако се приеме второто разрешение, то не би ли било това ограничаване на свободата на медиите, гарантирана от чл. 40, ал. 1?

После: гарантираното от чл. 39 право, "не може да се използва за натърняване на правата и доброто име на другото". За жалост трябва да признаем, че случаите на подобно натърняване на лични права не са толкова редки. В защита на засегнатото лице, естествено, стоят нормите на наказателното право. Особеностите на наказателният, а и изобщо на съдебния процес са такива, че удовлетворението може да дойде, когато вече е твърде късно. Прочее: може ли да се приеме, че съдържанието на тази норма на чл.39, ал. 2 съдържа имплицитно покана към законодателя да уреди формално института на "опровержението", приет в демократичните правни системи като способ за незабавна защита срещу натърняването на именно такива права, със съответните промени в процесуалните закони, гарантиращи ефективно му използване? После, какви са критериите, по които се определя кога едно изказано мнение съдържа призив към извършване на престъпления или към насилие над личността? Например как следва да се квалифицира изказването: "Министър Х. трябва да бъде бим!" Дали това е призив към насилие срещу личността или е конституционно защитено мнение, изказано по повод на личност, облечена в обществено доверие? Или, следва ли да се прави диференциация между политически релевантни мнения и "обикновени" мнения, при което първата категория да се ползува с по-голяма

степен на защита от втората? Ако отговорът е - да, то това означава мненията да се делят на по-ценни и по-малоценни, което е позиция, която трябва да бъде обоснована.

По конкретният повод на настоящото конституционно дело могат да се зададат следните въпроси. Ако всеки има право да изразява и разпространява мнение, то работещите в сферата на медиите имат едно усилено право, доколкото те разполагат с материалната възможност да разпространяват мнението си незабавно и на практика ежедневно. Това не създава ли в тяхна полза едно привилегировано положение, влизащо в конфликт с нормата на чл. 6, ал. 2 от Конституцията? И не влиза ли това в конфликт с правото на собственика на медията да определя нейната политика, като естествено поема и правната отговорност и стопанския риск за нейното съдържание? Ако журналистите в държавните медии имат абсолютна, материално гарантирана, свобода да разпространяват мнения, то логично е, че такава свобода би следвало да имат и техните колеги от частните медии. Има ли право законодателят да закрепва тази свобода по някакъв начин и не би ли представлявало това интервенция в свободата на предприемачеството? Или, за да се избегне този конфликт, не следва да се приеме, че журналистът е обвързан от политиката на изданието?

По чл. 40. Означава ли формулировката "Печатът и другите средства за масова информация са свободни ...", че държавната власт няма никакви възможности за намеса върху тяхното съдържание? Например: в болшинството чужди регламенти касаещи дейността на радиото и телевизията се въвеждат изисквания по отношение на техните програми. Допуска ли нормата на чл. 40 една такава намеса или не? Ако допуска, то как се обосновава тя? С оглед на систематичната връзка между чл. 39, ал. 1 и чл. 40, ал. 1 или поради някаква друга, по-висша обществена ценност? Позволява ли нормата на чл. 40, ал. 1 издаване на нормативни актове, налагащи провеждане на разграничение между редакционна част и рекламно съдържание на страниците на печатните издания? Иначе казано: тази норма създава отбранително право на медиите само срещу държавата ли, или и спрямо трети лица - в случая рекламоделите? Как ще се аргументира в светлината на тази разпоредба правото на достъп на представители на институции и политически сили до ефира? Това право интервенция ли е в защитената им сфера на дейност или не? Има ли правни регулатори, които трябва да защитят свободата на медиите, с оглед на потенциалната заплаха, произтичаща от способите им на финансиране (при националните електронни медии - от държавния бюджет; при частните печатни и електронни - от рекламоделите)? После, въпреки, че медиите са свободни, то би ли било възможно при една пълна неутралност от страна на държавата, по чисто икономически път в тази сфера да настъпят процеси на сливане и концентрация, при които свободата на мненията би била застрашена? Изобщо как следва да се третира монополизмът в областта на медиите в светлината на тези три текста?

Особени проблеми създават, струва ни се, двете алинеи на чл. 41. От една страна "Всеки има право да търси, получава и разпространява информация"; от друга - "Гражданите имат право на информация от държавен орган или учреждение по въпроси, които представляват за тях законен интерес." Твърде интересно при интерпретацията на тези текстове

е мястото и позицията на представителите на средствата за масова информация - на журналистите. От една страна - всеки има право да търси, получава и разпространява информация, включително и представителите на медиите, но от този текст не става ясно, дали това право е скрепено с насрещно задължение. Тоест, дали някой е задължен да я дава. Модерните, либерални законодателства съдържат изричното задължение на държавни органи да дават информация на представители на медиите. Въпросът е: може ли да се изведе едно такова право в полза на българските журналисти и, съответно - задължение на държавата, от текстовете на чл. 41, ал. 1 и 2 и от кой от двата текста? По-нататък: имат ли гражданите "законен интерес" да узнаят какво е, примерно, състоянието на околната среда, в която живеят и ако това е така, то по какъв начин и в какъв обем Министерство на екологията е длъжно да им я представя? Друг въпрос: може ли да се оправдае въвеждането на ограничен достъп до пресконференции, давани от държавни органи и учреждения, тоест Конституцията позволява ли селективен подбор на допускане до такива мероприятия (при което трябва да кажем, че журналисти на БНТ са се сблъскали с този съвсем конкретен - и според нас - конституционен проблем)? Или - хипотетичен казус - може ли държавен орган да реши да предоставя информация само на държавните медии, а на частните не? Друг пример, от сферата на разпространение на информацията: допустимо ли е да се създават административно-правни норми, регламентиращи дейността по разпространение на печата и, от друга страна, следва ли да се приемат норми и какви са те, които ще гарантират плурализма и свободата на разпространение на информацията, като същевременно са в синхрон с градоустройствените и пътно-транспортни разпоредби?

Тези и още десетки други въпроси могат да бъдат зададени и всички отговори, които те биха получили, според нас, изграждат мозайката на "свободата на словото". Понеже животът непрекъснато ще поставя нови въпроси, то и мозайката винаги би могла да бъде завършена само към определен, фиксиран исторически момент. С което искаме да кажем едно, че отговорът на поставения от Президента на републиката въпрос е съвкупност от отговорите на стотици въпроси, и второ, че окончателен отговор не може да има.

Прочее, това, което бихме си позволили да кажем в подкрепа на разсъжденията на почитаемия Съд е следното.

- Текстовете на чл. 39, 40 и 41 от Конституцията не дават изчерпателна уредба на спектъра проблеми, свързани с комуникационните свободи на гражданите.

- Законодателят и особено правораздавателните органи имат правото и задължението да уточняват обхвата на тези свободи.

- При това посочените органи във всички случаи следва да изхождат от примата на свободата на мненията, медиите и информацията в йерархията на ценностите на обществото.

- Всяка интервенция в защитената сфера на тези свободи, всеки нормативен акт или действие от страна на държавата или трети лица, които пряко или косвено биха били в състояние да накърнят или ограничат упражняването на въпросните свободи би следвало да се считат за противоконституционни, до

55

доказване на по-висшият обществен интерес, който е наложил издаването на акта или действието.

Почитаеми господа конституционни Съдии,

Виждате, че според нас че отговорът на въпроса: "що е свобода на словото" може да бъде или абстрактно-философски, или адресиран към определени, конкретни хипотези. Както сигурно сте почувствали, нашето виждане е, че на този етап, отговорът следва да бъде търсен в първата плоскост. Буквата на Конституцията не е достатъчна; задачата на Конституционния съд е да разкрива нейния дух. А, съдържанието на нормите, визиращи свободата на мненията, медиите и информацията е негова еманация. Въпросът е, прочее, дали ще спрем до буквата, или ще се опитаме да открием духа.

Както вече отбелязахме, смятаме, че нам не е дадено да отговорим на поставения въпрос, дори и ако трябва да представим становище, десетократно по-обемисто от даваните по други поводи. Затова и си позволихме да поставим и други въпроси, които да демонстрират нашите виждания за многоплановостта на дискутирания проблем. Позволяваме си, също така, да предложим на вниманието на почитаемия Съд една кратка студия от чужд автор, представяща част от разсъжденията на Върховния съд на САЩ по тези въпроси. Практиката на този Върховен съд по дела, касаещи свободата на словото е с повече от стогодишна традиция и в голяма степен е довела до решения, меродавни, включително и за континенталната правна доктрина. Актовете на Върховния съд на САЩ показват, от една страна, че дори в страна, за която се твърди, че няма закони за медиите, съществуват императивни правила, уточняващи рамката на комуникационните свободи. От друга страна те сочат, че и в така наречените "развити демокрации" интерпретациите на свободата на словото се намират в една непрекъсната динамика, обвързана с конкретните исторически, политически и социални дадености, или иначе казано: показват, че отговор на интересувания ни въпрос не се дава еднократно. На трето място те водят мисълта натам, че може би наистина е задача на съдилищата, в постоянната си практика да бранят свободата на словото и да определят нейното съдържание и обем. Или иначе казано, да се укаже на съдилищата високата ценност на тези свободи и техния дълг, да ги интерпретират именно с оглед на ценността им и ги бранят с всички средства, на гражданите - на обстоятелството, че Конституцията има пряко действие, включително и в тези си три члена, а на законодателя -, че не е освободен от задължението си да се намесва в полза на свободата, когато тя е неукрепнала или застрашена.

Като се надяваме, че Вашето решение ще бъде само първо от цяла поредица решения, свързани с тази фундаментална за обществото ни свобода Ви желаем успех.

С уважение

Иван Гранитски
Генерален директор